

Valtakunnallisen öljyjätehuollon toimivuus ja järjestämisvaihtoehdot

Teija Haavisto, Jenni Lehtonen, Ella Särkkä



Ympäristöministeriön raportteja 16/2018

Valtakunnallisen öljyjätehuollon toimivuus ja järjestämisvaihtoehdot

Teija Haavisto, Jenni Lehtonen, Ella Särkkä

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-11-4797-5

Kannen kuva: YHA-kuvapankki/Wilma Hurskainen

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö		Kesäkuu 2018
Tekijät	Teija Haavisto, Jenni Lehtonen, Ella Särkkä		
Julkaisun nimi	Valtakunnallisen öljyjätehuollon toimivuus ja järjestämisvaihtoehdot		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 16/2018		
Diaari/hankenumero	YM 76/481/2015	Teema	Ympäristönsuojelu
ISBN PDF	978-952-11-4797-5	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4797-5		
Sivumäärä	113	Kieli	suomi
Asiasanat	jäteöljy, jätehuolto, öljyjätetmaksu		
Tiivistelmä <p>Tässä selvityksessä on arvioitu sopimusperusteisen öljyjätehuollon toimivuutta ja kehitystarpeita sekä vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi. Kokonaiskuvan luomiseksi öljyjätehuollosta selvityksessä on myös käyty läpi Suomen ja eräiden muiden maiden olemassa olevaa öljyjätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä, käytäntöjä ja valvontaa, öljyjätteisiin liittyvää tilastointia, öljyjätetmaksua ja valtiontukisääntöjä, erilaisia valtiontukimuotoja ja valtiontuen takaisinperintää sekä valtakunnallisen öljyjätehuollon hankintamenettelyä. Tausta-aineistona on käytetty muun muassa öljyjätehuollon keskeisille sidosryhmille tehtyä kyselyä, oikeuskirjallisuutta ja tietoa muiden maiden öljyjätehuoltoa koskevista järjestelmistä.</p> <p>Selvityksessä on tunnistettu kolme vaihtoehtoa öljyjätehuollon järjestämiseksi: sopimusperusteisen järjestelmän kehittäminen tai joko tuottajavastuuseen perustuvaan järjestelmään tai markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen. Sidosryhmille tehdyssä kyselyssä kaikkiin tunnistettuihin vaihtoehtoihin liitettiin vahvuuksia ja heikkouksia, mutta sopimusperusteisen järjestelmän jatkaminen ja kehittäminen tai markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen nähtiin parhaiten soveltuvan Suomeen.</p> <p>Eri järjestämisvaihtoehtojen arvioinnin ja sidosryhmäkommenttien perusteella selvityksessä ehdotetaan, että luovutaan keskitetystä valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestelmästä ja solmitaan sen tilalle vapaaehtoinen Green deal -sopimus voiteluöljyalan eri osapuolia edustavien yhdistysten kanssa. Ehdotuksen lähtökohtana on varmistaa öljyjätteiden mahdollisimman tehokas keräys ja kierrätys sekä keventää viranomaisten hallinnollista taakkaa.</p>			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutitlaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet		Juni 2018
Författare	Teija Haavisto, Jenni Lehtonen, Ella Särkkä		
Publikationens titel	Den riksomfattande oljeavfallshanteringens funktion och alternativa organisationsformer		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 16/2018		
Diarie-/ projektnummer	YM 76/481/2015	Tema	Miljövård
ISBN PDF	978-952-11-4797-5	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4797-5		
Sidantal	113	Språk	finska
Nyckelord	oljeavfall, avfallshantering, oljeavfallsavgift		
Referat <p>I denna utredning bedöms hur väl den avtalsbaserade oljeavfallshantering fungerar och hur den behöver utvecklas samt alternativa former för att organisera denna. För att skapa en helhetsbild av oljeavfallshantering har man i utredningen även gått igenom Finlands och vissa andra länders befintliga lagstiftning, praxis och övervakning gällande oljeavfallshantering, statistikföringen av oljeavfall, oljeavfallsavgiften och statsstödsreglerna, olika statsstödsformer och återkrav av statsstöd samt upphandlingsförfarandet för den riksomfattande oljeavfallshantering. Som underlag har använts bland annat en enkät för centrala intressenter inom oljeavfallshantering, rättslitteratur och information om system gällande oljeavfallshantering i andra länder.</p> <p>I utredningen har tre alternativa former för att organisera oljeavfallshantering identifierats: utveckling av det avtalsbaserade systemet eller övergång till antingen ett producentansvarsbaserat system eller ett marknadsbundet system. I enkäten för intressenter ansågs alla identifierade alternativa former ha både styrkor och svagheter, men att fortsätta med och utveckla det avtalsbaserade systemet eller att övergå till ett marknadsbundet system ansågs vara mest lämpligt i Finland.</p> <p>Utifrån bedömningen av de olika alternativa organisationsformerna och kommentarerna från intressenterna föreslås i utredningen att det centraliserade systemet för riksomfattande oljeavfallshantering ska frångås och att ett frivilligt Green deal-avtal i stället ska ingås med föreningar som representerar olika parter i smörjoljebranschen. Utgångspunkten för förslaget är att säkerställa en så effektiv insamling och återvinning av oljeavfall som möjligt och att lätta på myndigheternas administrativa börda.</p>			
Förläggare	Miljöministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		June 2018
Authors	Teija Haavisto, Jenni Lehtonen, Ella Särkkä		
Title of publication	Functioning of national oil waste management and alternative ways of organising		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 16/2018		
Register number	YM 76/481/2015	Subject	Environmental protection
ISBN PDF	978-952-11-4797-5	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4797-5		
Pages	113	Language	Finnish
Keywords	waste oil, waste management, oil waste fee		
Abstract <p>This report presents an assessment of the functioning and development needs of contractual waste oil management and alternative ways of organising waste oil management. To obtain a comprehensive picture, a review was also conducted of the current legislation, practices and supervision concerning waste oil management in Finland and certain other countries, statistics relating to waste oil, waste oil fee and State aid rules, various forms of State aid and the recovery of State aid, and procurement practices for national waste oil management. The background material included questionnaires among the key stakeholders in waste oil management, legal literature, and information on systems concerning waste oil management in other countries.</p> <p>In the report three alternative ways of organising waste oil management have been identified: development of the contractual system, introduction of a system based on producer responsibility, or introduction of a market-driven system. According to the questionnaire among the stakeholders, strengths and weaknesses were associated with all three alternatives, but continuing and further developing the contractual system or introduction of a market-driven system were considered the most suitable for Finland.</p> <p>Based on the assessment of the different alternatives for organising waste oil management and comments from the stakeholders, the report proposes that we give up the centralised national system for waste oil management and replace this by a voluntary Green Deal agreement to be concluded with associations representing the different stakeholders in the lubricant industry. The aim of the proposal is to maximise the efficiency of waste oil collection and recycling and ease the administrative burden of the authorities.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

TIIVISTELMÄ	9
1 Johdanto	11
1.1 Voiteluöljystä jäteöljyksi	11
1.2 Jäteöljyn sisältämien haitallisten aineiden terveys- ja ympäristövaikutuksia	12
1.3 Hankkeen tavoitteet ja toteutus	15
2 Yleistä öljyjätehuollosta	17
2.1 Jäteöljyjä koskevaa lainsäädäntöä	17
2.2 Öljyjätehuollon valvonta	20
2.3 Öljyjättemaksu	21
2.4 Öljyjätehuolto Suomessa	23
3 Öljyjätehuolto eräissä muissa maissa	28
3.1 Saksa	28
3.2 Ruotsi	30
3.3 Espanja	32
4 Sopimusperusteisen öljyjätehuoltojärjestelmän nykytila	37
4.1 Raaka-aineiden saatavuus	37
4.1.1 Arvioita jäteöljyjen määristä	37
4.1.2 Materiaalivirtatarkasteluun perustuva arvio	38
4.1.4 Sopimusperusteisen järjestelmän piirissä kerätty ja kierrätetty määrä	42
4.2 Öljyjättemaksuna kertyvien varojen käyttö	43
4.2.1 Öljyjättemaksuna kertyvien varojen käyttö öljyjätehuoltoon	43
4.2.2 Valtion talousarviossa öljysuojarahastolle siirrettyjen varojen käyttö	45
4.3 Valtiontukisäädökset ja tuki öljyjätehuollolle	46
4.3.1 Valtiontukien ennakkoilmoitusmenettely	48
4.3.2 Suomen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva ennakkoilmoitus	49
4.3.3 De minimis -tuki	51
4.3.4 Ryhmäpoikkeusasetus	51
4.3.5 Vaikeuksissa olevan yrityksen tukeminen EU:n valtiontukisäännöissä	53
4.4 Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva hankintamenettely	54
4.4.1 Öljyjätehuoltoa koskevien palveluiden suorahankinta Ekokem Oy Ab:ltä	54
4.4.2 Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevien palveluiden kilpailutus	56
4.4.3 Muutokset hankintalainsäädännössä	60

4.4	Valtakunnalliseen öljyjätehuoltoon myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintä	63
5	Öljyjätehuollon vaihtoehtojen tarkastelu	67
5.1	Sidosryhmille osoitettu kysely	67
5.2	Sopimusperusteinen öljyjätehuolto	69
5.2.1	Sidosryhmän näkemyksiä sopimusperusteisesta järjestelmästä	69
5.2.2	Sopimusperusteisen öljyjätehuollon kehittäminen	71
5.3	Tuottajavastuujärjestelmä	79
5.3.1	Yleistä tuottajavastuusta	79
5.3.2	Sidosryhmän näkemyksiä tuottajavastuujärjestelmään siirtymisestä	81
5.3.3	Tuottajavastuun soveltaminen öljyjätehuoltoon	84
5.4	Markkinaehtoinen öljyjätehuolto	85
5.4.1	Yleistä markkinaehtoisesta jätehuollosta	85
5.4.2	Sidosryhmän näkemyksiä markkinaehtoisesta jätehuollosta	86
5.4.3	Markkinaehtoinen öljyjätehuolto Green deal -sopimuksin	88
5.5	Öljyjätehuollon rahoitus	90
6	Johtopäätökset	93
6.1	Yhteenveto	93
6.2	Ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa	98
LÄHTEET	100
LIITE 1	SYKE:n kysely sidosryhmille	105
LIITE 2	Sidosryhmäkyselyssä esitetyt toimenpide-ehdotukset	109

TIIVISTELMÄ

Suomessa öljyjätteiden jätehuolto on vuosina 1987–2017 järjestetty keskitetysti perustuen ympäristöministeriön ja öljyjätteen käsittelijän väliseen sopimukseen. Tämän valtakunnallisen öljyjätehuollon tavoitteena on ollut varmistaa, että kaikki kerättävissä oleva öljyjäte saadaan laillisen ja asianmukaisen käsittelyn piiriin. Öljyjäte on vaarallista jätettä, joka voi aiheuttaa haittaa ihmisille ja ympäristölle joutuessaan vesiin ja maaperään sekä ilmaan poltettaessa asiattomasti. Keskitetty järjestelmä on koettu monin tavoin toimivaksi, mutta myös hallinnollisesti raskaaksi ja epäoikeudenmukaiseksi.

Tässä selvityksessä on arvioitu sopimusperusteisen öljyjätehuollon toimivuutta ja kehitystarpeita sekä vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi. Kokonaiskuvan luomiseksi öljyjätehuollosta selvityksessä on myös käyty läpi Suomen ja eräiden muiden maiden olemassa olevaa öljyjätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä, käytäntöjä ja valvontaa, öljyjätteisiin liittyvää tilastointia, öljyjättemaksua ja valtiontukisääntöjä, erilaisia valtiontuki-muotoja ja valtiontuen takaisinperintää sekä valtakunnallisen öljyjätehuollon hankintamennettelyä. Tausta-aineistona on käytetty muun muassa öljyjätehuollon keskeisille sidosryhmille tehtyä kyselyä, oikeuskirjallisuutta ja tietoa muiden maiden öljyjätehuoltoa koskevista järjestelmistä.

Selvityksessä on tunnistettu kolme vaihtoehtoa öljyjätehuollon järjestämiseksi: sopimusperusteisen järjestelmän kehittäminen tai joko tuottajavastuuseen perustuvaan järjestelmään tai markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen. Sidosryhmille tehdyssä kyselyssä kaikkiin tunnistettuihin vaihtoehtoihin liitettiin vahvuuksia ja heikkouksia, mutta sopimusperusteisen järjestelmän jatkaminen ja kehittäminen tai markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen nähtiin soveltuvan Suomeen.

Eri järjestämisvaihtoehtojen arvioinnin ja sidosryhmäkommenttien perusteella selvityksessä ehdotetaan, että luovutaan keskitetystä järjestelmästä ja solmitaan sen tilalle vapaaehtoinen Green deal –sopimus usean yhdistyksen kanssa. Liittymällä Green dealiin yksittäiset yritykset sitoutuvat tekemään toimenpiteitä öljyjätehuollon kehittämiseksi. Ehdotuksen

lähtökohtana on varmistaa öljyjätteiden mahdollisimman tehokas keräys ja regenerointi sekä keventää viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseen on ollut mahdollista saada valtiontukea voiteluöljyistä öljyjättemaksuna kerätyistä varoista, mutta tukea ei ole viime vuosina tarvittu. Öljyjättemaksun tulevaisuutta on syytä tarkastella öljyjätehuoltojärjestelmän kehittämisen yhteydessä.

1 Johdanto

1.1 Voiteluöljystä jäteöljyksi

Lähes kaikki modernit moottorit ja koneet vaativat toimiakseen voiteluaineita. Voiteluaineet vähentävät kitkaa ja kulumista, minkä lisäksi niiden tehtäviin kuuluu lämmönsiirto, puhdistaminen ja haitallisten aineiden poistaminen, voimansiirto sekä suojaaminen haettumiselta, korroosiolta ja kulumiselta. Käytön aikana voiteluaineiden teho vähenee ja niiden ominaisuudet muuttuvat. Niihin myös kertyy erilaisia epäpuhtauksia.¹ Voiteluaineiden vaihdon yhteydessä käytetyt voiteluaineet muuttuvat jäteöljyiksi, jotka ympäristöön päätyessään saattavat aiheuttaa maaperän ja vesistöjen pilaantumista. Niiden erilliskeräys ja laittoman dumpppauksen estäminen on tästä johtuen ensisijaisen tärkeää. Toisaalta erilliskeräys on tarpeen, jotta käytetyt voiteluöljyt saadaan mahdollisimman puhtaana talteen ja jotta niiden suuri hyödyntämispotentiaali voidaan käyttää hyväksi mahdollisimman tehokkaasti.² Öljyjätettä syntyy esimerkiksi autohuoltamoilla, konekorjaamoissa ja -huolto-liikkeissä, aluksilla, maa- ja metsätaloudessa sekä kotitalouksissa.

Moottoriöljyt muuttuvat käytön aikana lähinnä korkeiden lämpötilojen vaikutuksesta. Lisäksi niihin kerääntyy käytön aikana vähitellen kulumismetalleja. Kansainvälisten tutkimusten perusteella on tultu siihen tulokseen, että käytössä kemiallisesti muuttuneet moottoriöljyt ovat alkuperäistä voiteluainetta huomattavasti haitallisempia. Haitallisuus johtuu etenkin polyaromaattisten hiilivetyjen (PAH) pitoisuuden lisääntymisestä. Jäteöljyihin kertyy myös muita terveydelle ja ympäristölle haitallisia aineita kuten lyijyä, kadmiumia, kromia, arseenia, dioksiineja ja bentseeniä.³ Lisäksi öljyihin on voitu lisätä haitallisia lisäaineita, kuten esimerkiksi aikanaan PCB:tä muuntajaöljyihin parantamaan kuumuuden kestävyyttä.

1 Leino 2013, s. 15–16.

2 European Commission 2015

3 Australian government 2016

1.2 Jäteöljyn sisältämien haitallisten aineiden terveys- ja ympäristövaikutuksia

Vahinkotapauksissa, onnettomuuksissa tai jos jäteöljyä käsitellään asiattomasti, saattavat öljy ja sen sisältämät haitalliset aineet päästä ympäristöön, missä ne voivat aiheuttaa haittaa ihmisille, kasveille, eläimille, kaloille ja muille vesieliöille. Ympäristössä pienikin öljymäärä riittää aiheuttamaan maaperän ja pohjaveden pilaantumista. Esimerkiksi yksi litra öljyä riittää pilaamaan miljoona litraa pinta- tai pohjavettä.⁴ Jäteöljyn sisältämistä yhdisteistä maaperässä hyvin kulkeutuva ja syöpävaarallinen bentseeni voi aiheuttaa riskin pohjaveden laadulle jo hyvin pienissä maaperän pitoisuuksissa. Myös arseeni on voi kulkeutua pohjaveteen.⁵

Taulukkoon 1 on koottu määrätietoja sellaisista alueista, joilla maaperään on voinut päästä tai siellä tiedetään olevan öljy-yhdisteitä. Toimialojen osalta lista ei ole kattava, sillä myös muista teollisuuslaitoksista maaperään on voinut päästä öljy-yhdisteitä. Tiedot ovat peräisin valtakunnallisesta Maaperän tilan tietojärjestelmästä (MATTI) (10.4.2015 tilanne), johon on koottu tietoja alueista, joissa maaperään on voinut päästä tai tiedetään päässeen haitallisia aineita alueen nykyisestä tai aikaisemmasta toiminnasta. Tietojärjestelmään on tallennettu tiedot lähes 25 900 alueesta.

Taulukko 1. Maaperän tietojärjestelmään merkittyjen alueiden määrä, joilla maaperään on voinut päästä tai siellä tiedetään olevan öljy-yhdisteitä.

Toimiala	Kohteiden lkm
Öljynjalostus ja voiteluaineiden valmistus	6
Metalliteollisuus (valimot, konepajat)	543
Energialaitokset	352
Moottoriajoneuvojen huolto ja korjaus ¹	3893
Romuttamot ja romunkeräys	656
Yhteensä	5 450

¹ Huoltoasemat, rautatieliikenne, satama, korjaamo, varikko

Vuosina 2005–2008 ja 2011 annetuista ympäristölupaviranomaisten kunnostuspäätöksistä koottiin tietoja haitta-aineista, joilla kunnostettavat maa-alueet olivat pilaantuneet. Näinä vuosina annettiin yhteensä noin 1 200 kunnostuspäätöstä, joista lähes 800 koski öljyhiilivedyillä pilaantuneita kohteita. Öljyhiilivetyihin on tuloksissa sisällytetty öljyja-keet, BTEX-yhdisteet, bensiinin lisäaineet (MTBE-TAME), polyaromaattiset hiilivedyt (PAH)

⁴ Australian government 2016

⁵ Reinikainen 2007 s. 93

ja haihtuvat orgaaniset yhdisteet (VOC). Sekä öljyhiilivedyillä että metalleilla pilaantuneita kohteita oli noin 160.⁶

Jäteöljyä poltettaessa muodostuu enemmän tuhkaa ja haitallisten aineiden ilmapäästöjä kuin tavanomaisen polttoöljyn polttamisesta. Jäteöljyjen sisältämät ympäristölle ja terveydelle haitalliset aineet näkyvät myös polton ilmapäästöissä mm. pienhiukkasina, raskasmetalleina ja haitallisina orgaanisina yhdisteinä kuten bentseeni, tolueeni, PCB-yhdisteet ja dioksiinit. Lisäksi haitallisia yhdisteitä voi muodostua epätäydellisen palamisen yhteydessä.⁷ Jäteöljyä voidaan polttaa vain ympäristöluvan saaneissa laitoksissa, joissa on asianmukaiset savukaasujen puhdistuslaitteet.

Jäteöljy voi sisältää useita ihmisen terveyteen ja ympäristöön haitallisesti vaikuttavia aineita, joita on kuvattu tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

Polysykliset aromaattiset hiilivedyt (PAH) muodostuvat kahdesta tai useammasta yhteen fuusioituneesta bentseenirenkaasta. PAH-yhdisteitä syntyy epätäydellisen palamisen seurauksena ja niitä esiintyy laajalti elinympäristössämme. PAH-yhdisteitä on monia erilaisia ja useat niistä ovat syöpää ja perimämuutoksia aiheuttavia. Tunnettuja karsinogeneeneja ovat esimerkiksi bentso(a)pyreeni ja dibentso[a,h]antraseeni.⁸ PAH-yhdisteet ovat pysyviä orgaanisia yhdisteitä, jotka hajoavat hitaasti ympäristössä.

Arseeni sitoutuu tavallisesti maaperän oksideihin, orgaaniseen ainekseen ja savimineeraaleihin. Ympäristöolosuhteet kuten lämpötila, pH, happipitoisuus ja kemiallisten sitoutumipaikkojen määrä maa-aineksessa säätelevät arseeniyhdisteiden muuntumista ja biosaataavuutta. Epäorgaaniset arseeniyhdisteet ovat ympäristössä tavallisesti myrkyllisempiä kuin orgaaniset arseeniyhdisteet.⁹ Karkearakeisissa maalajeissa arseeni voi olla helposti liikkuvaa ja kulkeutua pohjaveteen. Arseeni on erittäin myrkyllistä vesieliöille.¹⁰ Kansainvälinen syöväntutkimusjärjestö IARC on luokitellut arseenin ihmiselle syöpää aiheuttavaksi aineeksi, mutta vaikutuksella on kynnysarvo, jonka alapuolella syöpäriski ei vielä kohoa. Arseeni aiheuttaa syöpiä erityisesti keuhkoihin, ihoon ja virtsarakkoon, mahdollisesti myös munuaisiin, maksaan ja eturauhaseen.¹¹

Kadmiumin eri yhdisteiden haitallisuudessa on eroja. Kadmium on maaperässä suhteellisen helposti kulkeutuvaa. Osan yhdisteistä on todettu olevan myrkyllisiä, vaarallisia lisää-

6 Pyy ym. 2013

7 US EPA 1996

8 Työterveyslaitos 2016

9 Vaajasaari ym. 2004

10 Reinikainen 2007 s. 93

11 EVIRA 2016a

tymiselle, syöpävaarallisia ja aiheuttavan soluvaurioita. Kadmium kertyy sekä eläimiin että kasveihin ja voi aiheuttaa vaikutuksia ravintoketjussa jo suhteellisen pienissäkin ympäristön pitoisuuksissa. Ihmisessä kadmium kertyy ensisijaisesti munuaisiin ja jatkuva altistuminen voi aiheuttaa munuaisvaurioita.¹²

Lyijyn kulkeutuvuus maaperässä on yleensä heikkoa. Hapettavat ja happamat olosuhteet sekä kompleksoituminen liukoisiin yhdisteisiin lisäävät lyijyn liukoisuutta ja kulkeutuvuutta. Vesiliöille lyijy on erittäin myrkyllistä. Lyijy kertyy ihmiseen ravintoketjussa ja voi aiheuttaa lisääntymishäiriöitä. Erityisen haitallista se on kehitysiässä oleville lapsille.¹³ Suurille lyijypitoisuuksille altistuminen vaikuttaa haitallisesti keskushermostoon, aiheuttaen mm. käyttäytymishäiriöitä ja älykkyysosamäärän heikkenemistä. Lisäksi lyijyn on osoitettu vaurioittavan munuaisia sekä sydän- ja verenkiertoelimistöä. Lyijy kertyy luuhun, mutta jonkin verran myös maksaan ja munuaisiin.¹⁴

Dioksiinit ovat pysyviä orgaanisia yhdisteitä, jotka ovat erittäin myrkyllisiä useimmille nisäkkäille ja linnuille. Pysyvyytensä vuoksi ne voivat kertyä eliöihin sekä rikastua ravintoketjussa. Maaperässä PCDD/F-yhdisteet ovat erittäin heikosti kulkeutuvia ja pysyviä. Erityisesti vesistöissä dioksiinit ovat voimakkaasti kertyviä ja voivat rikastua ravintoketjussa. Pitkäaikaisessa altistuksessa dioksiinit ovat erittäin myrkyllisiä vesiliöille sekä monille nisäkkäille ja linnuille. Ihmisellä todettuja pitkäaikaisaltistumisen vaikutuksia ovat mm. hermostolliset kehityshäiriöt, hormonitoiminnan muutokset, maksasairaudet ja lisääntymishäiriöt. Dioksiineilla voi olla 75 eri isomeeriä, joiden ominaisuuksissa ja myrkyllisyydessä on suuria eroja.¹⁵

PCB-yhdisteet ovat maaperässä heikosti kulkeutuvia ja hyvin hitaasti hajoavia. Niiden vesiliukoisuus ja haihtuvuus laskee ja pysyvyys lisääntyy kloorautumisen asteen kasvaessa. Viidenarvoisesti ja sitä korkeammin kloorautuneet PCB-yhdisteet luokitellaan ympäristössä pysyviksi. PCB-yhdisteet ovat erittäin kertyviä vesiympäristössä ja voivat rikastua ravintoketjussa kertyessään eläinten rasvakudoksiin. Pitkäaikainen altistuminen PCB-yhdisteille on aiheuttanut lisääntymis- ja kehityshäiriöitä esim. hylkeillä ja linnuilla. Ihmisillä pitkäaikainen altistuminen voi aiheuttaa mm. neurologisia oireita ja ihomuutoksia sekä mahdollisesti myös syöpää. PCB-yhdisteiden vaikutukset vaihtelevat yhdisteen mukaan. Myrkyllimpiä ovat ns. dioksiinienkaltaiset PCB-yhdisteet.¹⁶

12 Reinikainen 2007 s. 95

13 Reinikainen 2007 s. 99

14 EVIRA 2016b

15 Reinikainen 2007 s. 131

16 Reinikainen 2007 s. 130

Bentseeni on helposti haihtuva ja vesiliukoinen aromaattinen neste, joka kulkeutuu maaperässä kohtalaisesti tai helposti. Se on hyvin myrkyllinen, syöpävaarallinen ja lisääntymiselle vaarallinen aine, joka voi myös vaurioittaa hermostoa tai luuydintä. Maaperässä bentseeni aiheuttaa usein suurimman terveysriskin päästessään haihtumaan rakennusten sisäilmaan tai kulkeutuessaan talousvetenä käytettävään pohjaveteen. Bentseeni on myrkyllistä vesieliöille.¹⁷

1.3 Hankkeen tavoitteet ja toteutus

Tässä valtakunnallisen öljyjätehuollon toimivuuden ja järjestämisvaihtoehtojen arviointia koskevassa hankkeessa (jäljempänä hanke) on tarkoituksena ollut selvittää öljyjätmaksulakiin ja öljyjätmaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätejätehuoltoon annettuun valtioneuvoston päätökseen perustuvan sopimusperusteisen öljyjätteiden jätehuoltojärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita sekä mahdollisia vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi Suomessa. Hankkeen keskeinen tavoite on ollut laatia ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa. Hankkeen tulokset on koottu tähän selvitykseen.

Viranomaiset ovat kokeneet hallinnollisesti raskaaksi sopimusperusteisen keskitetyn järjestelmän, jossa yksi jätehuolto-operaattori vastaa sopimusperusteisesti koko maan öljyjätehuollon järjestämisestä. Öljyjätteet ovat lisäksi ainoa jätelaji, joka on otettu tällaisen sopimusjärjestelyn piiriin. Sopimus ei kuitenkaan anna yksinoikeutta öljyjätehuoltoon, vaan muutkin toimijat voivat sitä kerätä ja käsitellä, jos niillä on siihen asianmukaiset luvat ja jätekuljetuksista rekisteröinti jätehuoltorekisteriin. Sopimusperusteisen öljyjätehuollon toimivuutta ja kehittämistarpeita on näistä syistä haluttu tarkastella. Samalla on arvioitu myös muita vaihtoehtoja öljyjätehuollon järjestämiseksi Suomessa ja pyritty tunnistamaan kuhunkin vaihtoehtoon liittyvät edut ja riskit. Suurin pelko on, että ilman valtakunnallista järjestelmää öljyjätteen hylkääminen ympäristöön tai laiton poltto lisääntyisivät, eikä pieniä ja huonolaatuisia öljyjäte-eriä saataisi kerättyä asianmukaisesti talteen. Öljyjätehuollon järjestämistä koskevan ehdotuksen lähtökohtana onkin öljyjätteiden mahdollisimman tehokkaan keräyksen ja regeneroinnin varmistaminen sekä toisaalta pyrkimys keventää viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Hankkeen aikana taustatietoa on kerätty mm. sidosryhmähaastatteluin ja -tapaamisin sekä perehtymällä oikeuskirjallisuuteen, lainvalmisteluasiakirjoihin, öljyjätehuollon järjestämistä koskevaan sopimuskäytäntöön ja muiden maiden öljyjätehuoltoa koskeviin järjestelmiin. Hankkeen tuloksena on laadittu ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa.

17 Reinikainen 2007 s. 103; Työterveyslaitos 2015; TUKES 2013

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää kansallista öljyjätehuoltoa kehitettäessä ja sitä koskeissa säädöshankkeissa. Hankkeen ovat toteuttaneet Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. Hanke on toteutettu vuosien 2015–2017 aikana.

Luvut 1-3 sisältävät johdatuksen selvityksen aihepiiriin. Niissä on esitelty Suomen ja eräiden muiden maiden nykyistä öljyjätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä sekä hankkeen toteutusta ja sen lähtökohtia. Lukuun 4 sisältyy sopimusperusteisen öljyjätehuoltojärjestelmän toimivuuden arviointi. Tarkastelun kohteena ovat raaka-aineiden saatavuuteen ja öljyjätmaksuna kertyvien varojen käyttöön liittyvät käytännön toimintaedellytykset sekä hankintamenettelyistä ja öljyjätehuoltoon myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä aiheutuvat vaikutukset viranomaisten toimintaan. Luvussa 5 on käsitelty vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi Suomessa. Vaihtoehtoina on tarkasteltu sopimusperusteiseen järjestelmään tehtäviä muutoksia, tuottajavastuuseen perustuvaa öljyjätehuoltoa sekä markkinaehtoisesti toimivaa öljyjätehuoltoa. Keskeiset johtopäätökset ja ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa sisältyvät lukuun 6. Selvityksen liitteenä on sidosryhmille tehty kysely sekä koottuna kyselyssä esitetyt toimenpide-ehdotukset öljyjätehuollon kehittämiseksi.

2 Yleistä öljyjätehuollosta

2.1 Jäteöljyjä koskevaa lainsäädäntöä

Jäteöljyllä tarkoitetaan Euroopan unionin jätedirektiivin¹⁸ 3 artiklassa mineraalipohjaisia ja synteettisiä voiteluaineita ja teollisuusöljyjä, joista on tullut alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa sopimattomia. Jäteöljyjä ovat esim. käytetyt polttomoottoriöljyt, vaihteistoöljyt, voiteluöljyt, turbiineissa käytettävät öljyt ja hydraulikkaöljyt. Jätedirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön jätelailla (646/2011) ja jätteistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (179/2012, jäljempänä jäteasetus). Jäteasetuksen 1.1 §:n 2 kohdassa öljyjäte määritellään kokonaan tai osittain mineraaliöljystä tai synteettisestä öljystä koostuvaksi, alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi voiteluaineeksi tai teollisuusöljyksi taikka muuksi öljyä sisältäväksi jätteeksi. Öljyjätteen määritelmä on näin ollen osin laajempi kuin jätedirektiivissä tarkoitettu jäteöljyn määritelmä. Öljyjätteet luokitellaan jäteasetuksen liitteessä 4 vaaralliseksi jätteeksi, joiden kuljetukselle ja käsittelylle on lainsäädännössä asetettu erityisiä vaatimuksia. Tässä selvityksessä öljyjätteellä tarkoitetaan käytettyjä voiteluöljyjä ja -valmisteita, joista on öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986) mukaisesti kannettava öljyjättemaksu. Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskevassa sopimuksessa alusten öljyiset jätteet ja näiden vesiseokset on rajattu määritelmän ulkopuolelle¹⁹.

Jätedirektiivin 21 artiklan 1 kohta edellyttää jäsenvaltioiden toteuttavan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäteöljyt kerätään erikseen, jos se on teknisesti mahdollista. Artiklan sanamuoto on tiukempi kuin esim. 10 ja 11 artiklassa käytetty ilmaisu ”teknisesti, ympäristön kannalta ja taloudellisesti toteutettavissa”, ja poikkeaminen erilliskeräysvaatimuksesta on näin ollen mahdollista vain teknisin perustein.²⁰ Myös jätedirektiivin johdanto-osan 44 perustelukappaleessa korostetaan erilliskeräyksen merkitystä asianmukaisen öljyjätehuollon kannalta ja jäteöljyjen epäasianmukaisesta loppukäsittelystä

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY

19 Ympäristöministeriö 2012

20 European Commission 2012 s. 56.

aiheutuvien ympäristövahinkojen estämiseksi. Jäsenvaltioiden tulee jätedirektiivin 21 artiklan perusteella lisäksi pyrkiä varmistamaan, ettei laadultaan erilaisia jäteöljyjä sekoiteta keskenään taikka toisten jätteiden tai aineiden kanssa. Mainitut jätedirektiivin säännökset on pantu kansallisesti täytäntöön jäteasetuksen 17.1 §:llä, jonka mukaan jätteen haltijan on järjestettävä erilaatuisten öljyjätteiden erilliskeräys jätelain jätteiden erilläänpitovelvollisuutta koskevassa 15 §:ssä ja vaarallisten jätteiden sekoittamiskieltoa koskevassa 17 §:ssä säädetyin edellytyksin. Öljyjätteiden erilliskeräystä ja asianmukaista käsittelyä on Suomessa edesauttanut erityisesti vaarallisia jätteitä koskevan lainsäädännön täytäntöönpano sekä vaarallisten jätteiden käsittelyyn erikoistuneiden laitosten perustaminen ja toiminta.²¹

Jätedirektiivin 21 artiklan 1 kohta edellyttää myös, että jäteöljyt käsitellään jätehierarkian etusijajärjestyksen mukaisesti vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä. Kansallisesti asiasta säädetään jäteasetuksen 17.2 §:ssä. Käytännössä jätehierarkiasta seuraa, että öljyjäte tulisi ensisijaisesti regeneroida eli uudistaa niin, että se voidaan palauttaa voiteluainekäyttöön. Mikäli tämä ei ole teknisesti mahdollista, öljyjäte tulisi hyödyntää energiana polttolaitoksessa, joka on jätteen polttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (151/2013) mukainen.²² Keskeistä jätehierarkian soveltamisen kannalta on etusijan antaminen sellaisille vaihtoehdoille, joilla päästään ympäristön kannalta parhaaseen mahdolliseen kokonaistulokseen. Öljyjätteen poltossa on noudatettava valtioneuvoston asetusta jätteen polttamisesta (151/2013, jätteenpolttoasetus), ja se edellyttää ympäristölupaa. Jätteenpolttoasetuksen 3 § kieltää öljyjätteen pienpolton.

Jäsenvaltiot voivat jätedirektiivin 21 artiklan 2 kohdan mukaan soveltaa kansallisesti jätteöljyjen erilliskeräystä ja asianmukaista käsittelyä varten lisätoimenpiteitä kuten teknisiä vaatimuksia, tuottajan vastuuta, taloudellisia ohjauskeinoja tai vapaaehtoisia sopimuksia. Mikäli jäsenvaltiot ovat kansallisesti asettaneet jäteöljylle uudistamista koskevia vaatimuksia, ne voivat 21 artiklan 3 kohdan nojalla säätää, että tällaiset jäteöljyt on uudistettava, jos se on teknisesti mahdollista. Soveltaessaan jätteensiirtoasetuksen²³ 11 ja 12 artiklaa jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa jätteöljyjen rajat ylittäviä siirtoja alueeltaan polttolaitokseen tai rinnakkaispolttolaitokseen asettaakseen jätteöljyjen uudistamisen etusijalle. Mainituissa jätteensiirtoasetuksen artikloissa säädetään perusteista, joilla jäsenmaiden toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa loppukäsitteltäväksi ja hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoja. Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole asetettu erityisiä öljyjätteiden uudistamista koskevia vaatimuksia. Jätelain 109 §:ssä säädetään jätteen siirron hyväksymisen lisäedellytyksistä silloin, kun kysymyksessä on jätteen siirto loppukäsitteltäväksi taikka

21 Ympäristöhallinto 2013.

22 Ympäristöhallinto 2013.

23 EUVL L 190

jätelain 32 §:n nojalla kunnan vastuulle kuuluvan sekalaisen yhdyskuntajätteen siirto hyödynnettäväksi.

Jätelaissa säädetään vaarallisten jätteiden, mukaan lukien öljyjätteiden, jätehuollon järjestämisestä ja siihen liittyvistä velvoitteista. Kuntien velvollisuutena on järjestää maksutta asumisessa ja kohtuullisessa määrin maa- ja metsätaloudessa syntyvien vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely (32 §). Yritysten tulee järjestää itse omassa toiminnassaan syntyvien vaarallisten jätteiden jätehuolto. Kunnilla on lisäksi jätelain 33 §:n mukaan toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto myös muun kuin 32§:ssä tarkoitetun jätteen osalta, jos jätteen haltija tätä muun palveluntarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte soveltuu laadultaan ja määrältään kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä.

Jätelain 15 § edellyttää, että lajiltaan ja laadultaan erilaiset jätteet kerätään ja pidetään erillään siinä määrin kuin se on terveyden ja ympäristön kannalta tarpeellista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Vaarallista jätettä ei saa laimentaa eikä muulla tavoin sekoittaa lajiltaan tai laadultaan erilaiseen jätteeseen eikä muuhun aineeseen (16 §). Nämä säädökset ja niiden noudattaminen on olennaisen tärkeää kerättävän jäteöljyn laadun kannalta.

Vaarallinen jäte on lain mukaan pakattava ja merkittävä ja siitä on annettava tarpeelliset tiedot jätehuollon kaikissa vaiheissa siten, että jätteen siirtoja ja ominaisuuksia voidaan seurata sen syntypaikalta hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn (16 §). Vaarallisen jätteen lähettäjä on vastuussa siitä, että kuljetettavaksi jätetty jäte on oikein luokiteltu, pakattu ja merkitty.

Jätteen saa luovuttaa vain sellaiselle vastaanottajalle, joka on hyväksytty jätehuoltorekisteriin tai tuottajarekisteriin, jolla on ympäristölupa jätteen käsittelyyn tai sellaiselle jätteen kuljettajalle, joka on merkitty ympäristönsuojelun tietojärjestelmään (29§). Jätelain mukaan vaarallisista jätteistä vastaa niiden haltija, kunnes ne on toimitettu asianmukaiseen käsittelypaikkaan tai luovutettu luvan omistavalle vastaanottajalle (30§). Jätteen haltijan on laadittava vaarallisen jätteen luovuttamisen yhteydessä siirtoasiakirja (121§), jossa on oltava valvonnan ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot jätteen lajista, laadusta, määrästä, alkuperästä, toimituspaikasta ja –päivämäärästä sekä kuljettajasta. Jätteen haltijan on huolehdittava, että asiakirja on mukana jätteen siirron aikana ja että se annetaan siirron päätyttyä jätteen vastaanottajalle. Jätteen haltijalla on velvollisuus luovuttaa 32§:n mukaan kunnan vastuulle kuuluva jäte (esimerkiksi asukkaiden jäteöljy) kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottoaikaan (41§).

Jätelaissa esitettyjen jätehuoltopalveluja koskevien laatuvaatimusten mukaan kunnan tulee järjestää jätehuoltonsa siten, että vaarallisen jätteen alueellisia vastaanottoaikoja on riittävästi ja ne ovat vaivattomasti kuntalaisten saavutettavissa (34§). Hallituksen

esityksen²⁴ perusteluissa on korostettu, että aikaisemmin yleisesti sovellettu vähimmäisvaatimus yhdestä vaarallisten jätteiden vastaanotto paikasta kuntaa kohti ei kuntaliitosten vuoksi enää monissa tapauksissa riitä turvaamaan vaivatonta saavutettavuutta. Kunnan tulee myös järjestää neuvontaa, tiedotusta ja valistusta yhdyskuntajätteiden ja vaarallisten jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi ja jätehuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi (93§). Kunta voi periä jätehuollosta erillistä perusmaksua, jolla katetaan mm. vaarallisten jätteiden alueellisten vastaanotto paikkojen perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuvia kuluja (78§).

2.2 Öljyjätehuollon valvonta

Jätelain 24 §:n mukaisesti öljyjätehuollon valvonnasta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta valvonnassa on päällekkäinen, mutta paikallisissa tehtävissä valvontavastuu on käytännössä kunnalla. Viranomaiset voivat tarvittaessa sopia sellaisten laitosten ja toimintojen valvonnasta tarkoituksenmukaisella tavalla, joissa syntyy vaarallista jätettä²⁵. Lisäksi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii jätelain 100 §:n nojalla jätehuoltorekisteriin merkityn ammattimaisen jätteen keräystoiminnan valvontaviranomaisena ja valvoo näin öljyjätteen keräystä.

Ympäristöministeriö ohjaa ja kehittää öljyjätehuoltoa. Verohallinto vastaa tietyistä tullitariffin nimikkeisiin kuuluvista voiteluöljyistä perittävän öljyjättemaksun toimittamisesta ja valvonnasta. Aikaisemmin tehtävä kuului Tullille. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi valvoo merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) annettujen säännösten ja määräysten noudattamisesta liittyen mm. alusten velvollisuuteen jättää alusjätteensä, kuten konehuoneiden öljyiset jätteet, satamaan.

Jätelain 124 §:n mukaan valvontaviranomaisen on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Jätteen ammattimainen keräystoiminta kuuluu myös määräajoin jätelain nojalla tarkastettaviin kohteisiin. Jos toiminta edellyttää ympäristölupaa, jätelain mukaiset tarkastukset suoritetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa lupavalvonnassa. Myös muut kuin ympäristölupavelvolliset tai rekisteröidyt vaarallisen jätteen tuottajat kuuluvat tarkastusten piiriin, jolloin tarkastettavia laitoksia ja toimintoja voi olla paljon ja valvontaresursseja riittämättömästi paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin. Tarkastettavat kohteet voidaan tarvittaessa priorisoida

24 HE 199/2010

25 Ympäristöministeriö 2016a

riskiperusteisesti esimerkiksi syntyvän jätteen määrän ja laadun, toiminnan sijaintipaikan, aiheutuneiden häiriöiden ja tehtyjen haittailmoitusten perusteella. Käytännön valvontatoiminnassa ei-luvanvaraisten toimintojen tarkastukset jäävät pääsääntöisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvontavastuulle johtuen toimintojen paikallisuudesta, mutta ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee sopia yhteistyöstä valvonnassa ja tarkastusten tekemisestä.²⁶ Valvontaviranomaisella on oikeus jätelain 122 §:n nojalla saada valvontatehtävänsä suorittamiseksi tietoja jätteen haltijalta ja kaikilta jätehuoltoa harjoittavilta.

Lisäksi jätelain 118 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on pidettävä kirjaa jätteistä, jos kysymyksessä on toiminta, jossa syntyy vaarallista jätettä. Kirjanpitoon on sisällytettävä tiedot mm. syntyneen, kerätyn, kuljetetun, välitetyn tai käsitellyn jätteen lajista, laadusta, määrästä, alkuperästä ja toimituspaikasta sekä jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä (119 §). Toiminnanharjoittajan on mm. seurattava ja tarkkailtava järjestämäänsä jätehuoltoa säännöllisesti ja suunnitelmallisesti sen varmistamiseksi, että toiminta täyttää sille tässä laissa ja sen nojalla säädetyt ja määrätyt vaatimukset ja että valvontaviranomaiselle voidaan antaa toiminnan valvomiseksi tarpeelliset tiedot (120 §).

2.3 Öljyjättemaksu

Öljyjätehuollosta ja muusta vaarallisen jätteen jätehuollosta aiheutuvien menojen rahoittamiseksi Suomessa kannetaan öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986, öljyjättemaksulaki) mukaista öljyjättemaksua. Öljyjättemaksu on valmisteveronluonteinen maksu²⁷, jota on suoritettava öljyjättemaksulain 2 §:n perusteella tullitariffin nimikkeisiin 2710 19 71–2710 99 00, 3403 19 10–3403 19 99 ja 3403 99 10–3403 99 90 kuuluvista voiteluöljyistä ja voiteluvalmisteista, sellaisina kuin nimikkeet ovat tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2031/2001 sekä mainittuihin nimikkeisiin kuuluvista muuntaja- ja katkaisijaöljyistä, leikkuu-, puhdistus- ja muottiöljyistä sekä hydraulikkaöljyistä. Kyse on luonteeltaan rahoitustyyppisestä ympäristöverosta, jolle on tunnusomaista verotulojen korvamerkintä tiettyyn käyttötarkoitukseen, eikä julkisvallan yleisten menojen katteeksi.²⁸ Verovelvollinen on valtuutettu varastonpitäjä, joka valmistaa öljyjättemaksulain alaisia tuotteita tai vastaanottaa niitä verotta. Myös öljyjättemaksunalaisten tuotteiden re-

26 Ympäristöministeriö 2016a

27 Kurkioja & Sneck 2012, s.113.

28 Määttä 2007, s. 50–52.

kisteröity tai rekisteröimätön vastaanottaja voi olla verovelvollinen.²⁹ Öljyjättemaksulain 5 §:ssä säädetään maksuttomuudesta tietyissä tapauksissa.

Rahoitustyyppisille veroille on ominaista, että niiden verokanta saadaan jakamalla katettavien kustannusten määrä veronalaisten tuotteiden kulutetulla määrällä, mikä näkyy myös öljyjättemaksun tason määräytymisessä.³⁰ Vuodesta 2007 lähtien öljyjättemaksu on ollut 5,75 senttiä kilolta. Tuolloin öljyjättemaksulla katettavien kulujen arvioitiin olevan n. 4,6 miljoonaa euroa vuodessa ja maksua oletettiin perittävän n. 80 000 tonnista voiteluaineita.³¹ Verohallinto (vuoden 2016 loppuun Tulli) kerää öljyjättemaksun ja tilittää sen ympäristöministeriölle, joka hallinnoi öljyjättemaksuna kertyvien varojen käyttöä.³²

Öljyjättemaksulain 7.1 §:n mukaan öljyjättemaksusta kertyvät varat käytetään öljyjätteiden keräilystä, kuljetuksesta ja varastoinnista aiheutuviin menoihin siten kuin öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetussa valtioneuvoston päätöksessä (1191/1997) tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston päätöksen 2 §:n perusteella avustusta voidaan myöntää yhtiölle, jonka kanssa ympäristöministeriö on tehnyt öljyjättemaksulain 7.2 §:ssä tarkoitetun sopimuksen öljyjätehuollon järjestämisestä. Valtionavustusta voidaan valtion talousarvioon sisältyvän määrärahan puitteissa myöntää menoihin, jotka aiheutuvat yhtiön öljyjätteestä ja öljyjätteen kuljetuksista maksamista korvauksista sekä menoihin, jotka aiheutuvat yhtiölle öljyjätteiden varastoinnista, keräämistoiminnasta, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja käsittelystä sekä niissä tarvittavien laitteiden ja välineiden hankinnasta tai vuokrauksesta, öljyjätteiden tutkimuksesta, tarkkailusta ja laadun parantamisesta sekä öljyjätteiden hyödyntämiseen tai käsittelyyn liittyvistä muista tehtävistä. Yhtiölle voidaan myös maksaa avustuksen ennakkoa menojen arvioidun ajoittumisen mukaisesti.

Valtionavustusta myönnetään valtioneuvoston päätöksen 3 §:n perusteella enintään se määrä, joka saadaan, kun yhtiölle öljyjätehuollon järjestämisestä aiheutuvista menoista ja kohtuulliseksi katsottavasta liikevoitosta vähennetään yhtiön öljyjätteen kuljetuksesta, käsittelystä ja myynnistä saamat tulot. Investointimenoihin avustusta myönnetään enintään 30 prosenttia investointihankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Valtioneuvoston päätöksen 5 §:n mukaisesti ympäristöministeriö tekee hakemuksen perusteella päätöksen avustuksen myöntämisestä ja avustuksen ennakon maksatuksesta. Ympäristöministeriö ja asianomainen ELY-keskus valvovat valtionavustuksen käyttöä. Ympäristöministeriön on valtioneuvoston päätöksen 7 §:n perusteella tehtävä päätös valtionavustuksen takaisinperinnästä, jos avustuksen saaja on hakemuksessaan antanut avustuksen saamiseen tai ehtoihin vaikuttavia virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai salannut tietoja taikka jos

29 Kurkioja & Sneck 2012, s.113.

30 Määttä 2007, s. 52.

31 HE 121/2006, s. 3.

32 European Commission – DG Environment 2014a s. 8.

avustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta avustuksen maksamista tai sen valvontaa varten tarvittavia tietoja, asiakirjoja tai muuta aineistoa. Päätös takaisinperinnästä on tehtävä myös, jos avustusta on suoritettu muutoin virheellisesti tai perusteettomasti taikka jos avustusta on käytetty vastoin sille säädettyä tai määrättyä käyttötarkoitusta. Jos avustuksen ehtoja on muilta osin laiminlyöty, avustus tai osa siitä voidaan määrätä palautettavaksi ja vielä maksamatta olevalta osalta peruutetuksi tai maksatus keskeytettäväksi.

Öllyjätemaksulain 7.1 §:n mukaan osa öljyjätemaksuna kertyvistä varoista voidaan valtion talousarviossa siirtää öljysuojarahaston käyttöön öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista varten. Öljysuojarahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka maksaa toissijaisesti korvauksia öljyvahingoista ja niiden torjumisesta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuneista kustannuksista silloin, kun vahingon aiheuttaja on tuntematon tai aiheuttaja ei kykene korvaamaan kustannuksia. Rahasto maksaa lisäksi korvauksia ja myöntää avustuksia torjuntakaluston hankkimisesta ja torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuneisiin kustannuksiin. Öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004, öljysuojarahastolaki) 15 §:n perusteella öljysuojarahasto maksaa myös harkinnanvaraisesti korvauksia öljyn pilaaman maaperän ja pohjaveden puhdistuksesta. Valtion talousarviossa siirrettyjen varojen turvin on kunnostettu varsinkin sellaisia vanhoja öljyn saastuttamia maa-alueita, joiden asianmukainen kunnostus olisi voinut epäselvien vastuusuhteiden tai kohtuuttomien kunnostuskustannusten vuoksi jäädä muutoin suorittamatta.³³ Vuonna 2017 öljyjätemaksun kertymän arvioidaan olevan noin neljä miljoonaa euroa, josta valtion talousarviossa osoitetaan käytettäväksi öljyjätehuoltoon miljoona euroa ja öljysuojarahastoon siirrettäväksi kolme miljoonaa euroa.³⁴

Öljyjätemaksun sekä öljysuojarahaston ja rahastoon liittyvän öljysuojamaksun tulevaisuutta selvitetään ympäristöministeriössä.

2.4 Öljyjätehuolto Suomessa

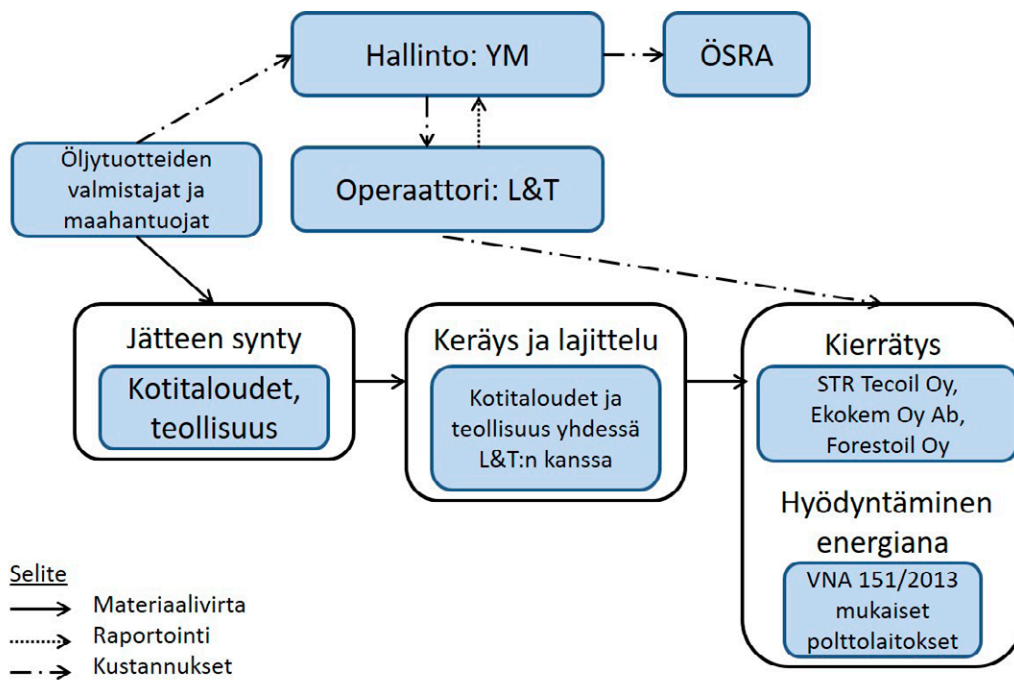
Suomessa kerätään vuosittain n. 30 000 tonnia käytettyä voiteluöljyä ja muuta öljyjätettä.³⁵ Öljyjätteiden jätehuolto on järjestetty keskitetysti ja perustuu öljyjätemaksulain 7.2 §:n ja öljyjätemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetun valtioneuvoston päätöksen nojalla ympäristöministeriön öljyjätteen käsittelijöiden kanssa tekemiin sopimuksiin. Sopimus on tehty kerrallaan yhden toimijan kanssa. Aikaisemmin sopimus-

33 HE 121/2006, s. 1.

34 Valtiovarainministeriö 2015.

35 Ympäristöhallinto 2016, vrt. myös Suomen virallinen tilasto (SVT).

kumppanina oli Ekokem Oyj. Vuosiksi 2013–2017 sopimus valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämisestä tehtiin Lassila & Tikanoja Oyj:n (jäljempänä L&T) kanssa. Sopimuksen perusteella L&T toimi öljyjätehuollon järjestämisestä vastaavana operaattorina.³⁶ Valtakunnallisen öljyjätehuollon tavoitteena on varmistaa, että kaikki kerättävissä oleva öljyjäte saadaan laillisen käsittelyn piiriin ja että erityisen haitallisia epäpuhtauksia kuten PCB-aineita sisältävät öljyjätteet voidaan erottaa muusta jätevirrasta ja käsitellä asianmukaisesti. Eri toimijoiden roolit valtakunnallisessa öljyjätehuollossa on esitetty kuvassa 1.



Kuvio 1. Öljyjätehuolto Suomessa, eri toimijoiden roolit (mukailien Guidance on Extended Producer Responsibility, Case study on Oils in Finland).³⁷

Öljyjätteellä tarkoitetaan ympäristöministeriön ja L&T:n välisessä sopimuksessa käytettyjä voiteluöljyjä ja niiden vesiseoksia lukuun ottamatta aluksista peräisin olevia jäteöljyjä, öljyisiä jätteitä ja vesiseoksia. Sopimuksen nojalla L&T:n tulee järjestää öljyjätteen keräys, kuljetus, laadunvalvonta, varastointi, tutkimus, tarkkailu ja tuotekehitys. Öljyjätteen keräys tulee järjestää valtakunnallisesti ja tasapuolisesti koko maassa. Myös haja-asutusalueiden pienet ja hankalasti kerättävät öljyjäte-erät kuuluvat valtakunnallisen keräyksen piiriin. Sopimuksen mukaan L&T:n tulee kerätä vuosittain vähintään 20 000 tonnia öljyjätettä. Mikäli kyseistä sitovaa vähimmäismäärää ei saavuteta, L&T:n tulee esittää ympäristöministeriölle kirjallinen selvitys siitä, miksi keräysmäärästä on jääty. Ympäristöministeriö arvioi esitettyä

³⁶ European Commission – DG Environment 2014a, s. 7.

³⁷ Ekokem Oy Ab on nykyään nimeltään Fortum Waste and Recycling Solutions.

selvitystä ottaen huomioon esim. muiden toimijoiden keräämän öljyjätteen määrän sekä öljyjätteen kokonaismäärässä tapahtuneet muutokset.³⁸

Keräys tulee järjestää kuntakeräyksenä sekä asiakkailta suoraan tapahtuvana keräyksenä. Jätelain 32.2. §:n perusteella kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Kuntalaiset voivatkin luovuttaa öljyjätteen veloituksetta kuntakeräykseen, huonolaatuinen öljyjäte mukaan lukien. Lisäksi L&T:n on noudettava kaikilta asiakkailta kaikki yli 200 litran öljyjäte-erät veloituksetta. Tätä pienemmistä eristä L&T voi veloittaa kohtuullisen keräämisestä aiheutuvan kustannuksen. Toisaalta L&T voi maksaa öljyjätteen tuottajalle hyödyntämiskelpoisesta öljyjätteestä, jos siitä saatavat myyntitulot oletettavasti ylittävät jätteen tuottajalle maksetun hinnan sekä kyseisen öljyjäte-erän keräämisestä aiheutuvat kustannukset. Noudettavaksi tilatut öljyjäte-erät on haettava kohtuullisessa ajassa tilauksen saapumisesta, taajama-alueilla 7–14 vuorokauden kuluessa tilauksesta ja haja-asutusalueella enintään 30 vuorokautta tilauksesta. Riittävän kilpailun sekä raportoinnin varmistamiseksi L&T:n on jaettava Suomi keräysalueisiin ja kilpailutettava yli puolet keräysalueista tai kerättävän öljyn määrästä. Lopuilla keräysalueilla L&T voi suorittaa keräyksen itse.³⁹ L&T on järjestänyt keräyspalvelunsa yhteistyössä yritysten, jätehuolto-yhtiöiden ja viranomaisten kanssa.

On toisaalta otettava huomioon, ettei L&T:llä ole yksinoikeutta öljyjätehuollon järjestämiseen ja että markkinoilla toimii myös muita öljyjätteen keräilijöitä. Jäteasetuksen 17 § edellyttää jätteen haltijan järjestävän erilaatuisten öljyjätteiden erilliskeräyksen. Käytännössä jätteen haltija voi toimittaa öljyjätteen mille tahansa sellaiselle keräilijälle, jolla on toimintaansa varten tarvittavat luvat, eikä jätteen haltija siten ole sidottu käyttämään L&T:n palveluja.⁴⁰ L&T:n järjestämän valtakunnallisen öljyjätehuollon ulkopuolella ovat näin ollen sellaiset öljyjätteet, joiden keräys ja käsittely perustuvat jätteen haltijan ja jätehuoltopalvelujen tuottajan väliseen sopimukseen.

Jotta syntynyt öljyjäte saataisiin hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti, tulisi laadultaan erilaiset öljyjätteet pitää erillään syntypaikalta lähtien. Käytännössä öljyjätteet lajitellaan niiden laadun mukaan seuraavasti:

1. Mustat öljyjätteet eli moottoreista syntyneet öljyjätteet
2. Kirkkaat öljyjätteet eli noettomat voiteluöljyt, kuten hydraulikka-, vaihteisto-, kiertovoitelu-, kompressorin-, voimansiirto-, turbiini- ja muuntajaöljyt
3. Kasviöljyt⁴¹

38 Ympäristöministeriö 2012.

39 Ympäristöministeriö 2012

40 European Commission – DG Environment 2014a s. 4

41 L&T 2013

Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevan sopimuksen mukaan L&T:n tulee toimittaa kerätty öljyjäte mahdollisimman pian jatkokäsittelyyn. Öljyjätteen käsittely tulee järjestää jätelain 8 ja 13 §:n mukaisesti etusijajärjestystä noudattaen ja ehkäisemällä öljyjätteestä ja sen jätehuollosta aiheutuva vaara ja haitta. Ensisijaisesti öljyjäte on toimitettava regeneroitavaksi ja L&T:n on pyrittävä toiminnallaan lisäämään regeneroitavan öljyjätteen määrää. Toissijaisesti öljyjäte voidaan hyödyntää energiantuotannossa. Sopimuksen perusteella L&T:n tulee kilpailuttaa öljyjätteen hyödyntämis- ja jatkokäsittelyvaihtoehdot siten, että öljyjäte toimitetaan ympäristönsuojelun, hyödyntämisen ja kustannusten suhteen edullisimpaan kohteeseen, jolla on tarvittava käsittelytekniikka ja lainsäädännön edellyttämät luvat.⁴² Käytännössä musta voiteluöljyjäte toimitetaan regeneroitavaksi STR Tecoil Oy:n Haminaassa sijaitsevaan regenerointilaitokseen, jossa siitä valmistetaan perusöljyä voiteluaineteollisuuden käyttöön. Kirkkaasta öljyjätteestä valmistetaan johdeöljyä ja teräketjuöljyä Ekokem Oy Ab:n Jämsänkosken tehtaalla.⁴³ Myös Forestoil Oy valmistaa Vöyrin tehtaallaan teräketjuöljyä kirkkaasta öljyjätteestä.⁴⁴ Kuntien keräyspisteistä kerätty ns. kuntaöljy sen sijaan hyödynnetään pääasiassa energiana, sillä heterogeenisen koostumuksensa ja mahdollisten epäpuhtauksien vuoksi sitä on vaikea kierrättää.⁴⁵

Valtakunnallinen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva sopimus edellyttää L&T:n osallistuvan kuntien järjestämiin kampanjoihin olemalla niissä paikan päällä kouluttamassa sekä toimittamalla halukkaille tietoa ja materiaalia valtakunnallisesta öljyjätteen keräyspalvelusta. Sen tulee muutoinkin markkinoida valtakunnallista öljyjätteen keräystä esim. alan lehdistä tai messuilla. Samoin L&T:n tulee järjestää kunnille valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevaa neuvontaa ja tarjota aluekerääjille säännöllistä koulutusta öljyjätteen keräämisestä ja laadunvalvonnasta. Sopimuksessa on lisäksi asetettu L&T:lle reklamaatioiden hoitoa ja kirjaamista, aluekerääjien ja jatkokäsittelijöiden valvontaa, kirjanpitoa sekä seuraavan vuoden toimintaa ja rahaliikennettä koskevan arvion tekemistä koskevia velvoitteita.⁴⁶

Ympäristöministeriö valvoo L&T:n järjestämää öljyjätehuoltoa. L&T:n tulee raportoida ympäristöministeriölle vuosittain öljyjätehuollon kustannukset ja tulot eriteltynä, jäteöljyn käsittelytavat ja -määrät, ongelma- ja häiriötilanteet, reklamaatioiden määrä sekä aluekerääjien määrä ja muut mahdolliset aluekerääjiä koskevat ympäristöministeriön pyytämät tiedot. Lisäksi L&T:n tulee raportoida valtakunnallisesti ja alueittain kerätyt öljyjättemäärät neljännesvuosittain. Mikäli toiminta on alijäämäistä, L&T:llä on oikeus saada hakemukselta ympäristöministeriöltä vuosittain valtion talousarvion rajoissa korvaus suorittamistaan

42 Ympäristöministeriö 2012

43 Ympäristöhallinto 2013

44 Forestoil Oy 2015

45 Ympäristöhallinto 2013

46 Ympäristöministeriö 2012

palveluista. Korvaus suoritetaan valtionavustuslain (688/2001)⁴⁷ 5.2 §:ssä ja öljyjättemaksuna kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetun valtioneuvoston päätöksen 2 §:ssä tarkoitettuna avustuksena. Korvauksen kokonaismäärä on enintään 80 euroa kerättyä ja raportoitua öljyjätetonnia kohti. Korvausta vähentävinä tekijöinä otetaan huomioon L&T:n öljyjätteen tuottajilta perimät kuljetus- ja käsittelymaksut sekä hyödynnettävän öljyjätteen myynnistä saadut myyntitulot. Käytännössä L&T arvioi avustuksen tarpeen vuoden alussa, jolloin ympäristöministeriö voi öljyjättemaksun kertymän ja valtion talousarvioon sisältyvän määrärahan rajoissa myöntää korvauksen ennakkoa kyseiselle vuodelle. Liikaa maksetut ennakot peritään takaisin.⁴⁸ L&T ei hakenut korvausta öljyjätehuoltoon sopimuskauden 2013–2017 aikana. Sopimus L&T:n kanssa päättyi vuoden 2017 lopussa.

47 Valtionavustuslaki 2001

48 Ympäristöministeriö 2012

3 Öljyjätehuolto eräissä muissa maissa

3.1 Saksa

Saksassa öljyjätehuollosta säädetään vuonna 1987 säädetyssä ja vuonna 2002 muutetussa öljyjäteasetuksessa (*Altölverordnung*). Jäteöljyllä tarkoitetaan asetuksessa jätteeksi kertyneitä öljyjä, jotka koostuvat kokonaan tai osittain mineraaliöljystä, synteettisestä öljystä tai eloperäisestä öljystä. Keräystä varten jäteöljyt on öljyjäteasetuksen liitteessä 1 luokiteltu niiden kierrätyskelpoisuuden perusteella neljään luokkaan, joihin kuuluvia jäteöljyjä ei tule asetuksen 4 §:n mukaan sekoittaa keskenään tai muiden jätteiden kanssa. Poikkeuksen sekoituskiellosta muodostavat tietyin edellytyksin käsittelylaitokset, joilla on haitallisia ympäristövaikutuksia koskevan lain (*Bundesimmissionsschutzgesetz*) mukainen lupa.⁴⁹

Öljyjäteasetukseen vuonna 2002 tehdyllä muutoksella öljyjätteiden uudistaminen asetettiin ensisijaiseksi muihin käyttötarkoituksiin nähden. Asetuksen 2 §:n mukaan uudistaminen on asetettava etusijalle, ellei sille ole teknisiä tai taloudellisia esteitä, organisatoriset esteet mukaan lukien. Luokkaan 1 kuuluva jäteöljy on helposti kierrätettävissä ja asetuksen perusteella se voidaan uudistaa ilman rajoituksia. NykYTEknologian ansiosta myös luokkaan 2 kuuluva jäteöljy voidaan käytännössä useimmiten uudistaa.⁵⁰ Jäteöljyjen uudistaminen ei kuitenkaan öljyjäteasetuksen 3 §:n perusteella tule kyseeseen, jos jäteöljy sisältää PCB-yhdisteitä yli 20 mg/kg tai halogeeneja yli 2 g/kg, paitsi jos nämä aineet tuhoutuvat uudistamisprosessin yhteydessä tai jos niiden pitoisuus prosessin lopputuotteissa ei ylitä mainittuja raja-arvoja. Jollei jäteöljyä ole 2 §:n perusteella uudistettava, se voidaan hyödyntää energiana tai kierrättää muulla tavoin. Uudistamisen ensisijaisuudesta huolimatta sille ei ole toistaiseksi asetettu sitovia tavoitteita, sillä järjestelmän on katsottu toimivan joustavasti ja kannustavan jäteöljyjen uudistamiseen jo nykyisellään.⁵¹

49 European Commission – DG Environment 2014b; Federal Ministry for the Environment, ... 2016

50 European Commission – DG Environment 2014b s. 4

51 European Commission – DG Environment 2014b s. 2

Öllyjäteasetuksen 7 §:n mukaan moottori- ja vaihteistoöljyjen pakkauksissa ja säiliöissä tulee olla merkintä jäteöljyjen erilliskeräyksestä ja epäasianmukaisen käsittelyn aiheuttamista ympäristöriskeistä sekä kielto sekoittaa öljyyn vieraita aineita, kuten liuottimia ja jarru- ja jäähdytysnesteitä. Öllyjäteasetuksen 8 § asettaa moottori- ja vaihteistoöljyjen jakelun edellytykseksi öljyjätteen vastaanottoaikan perustamisen myyntipisteeseen tai sen välittömään läheisyyteen. Vastaanottoaikan tulee olla selkeästi merkitty ja sinne tulee olla selkeät opasteet. Vastaanottoaikassa tulee myös olla tarvittava laitteisto öljynvaihtoja varten. Jakelijan tulee ottaa vastaanottoaikassa veloituksetta vastaan myymäänsä moottori- ja vaihteistoöljyä vastaava määrä käytettyjä moottori- ja vaihteistoöljyjä sekä öljynvaihdon yhteydessä kertyneitä öljynsuodattimia ja öljyisiä jätteitä. Öllyjätteen vastaanottoa järjestetään myös esim. kunnallisilla jäteasemilla, jotka ottavat vastaan muunkin tyyppisiä jäteöljyjä kuin käytettyjä moottori- ja vaihteistoöljyjä. Loppukäyttäjien tulee toimittaa jäteöljy jakelijan järjestämään tai muuhun vastaanottoaikaan.⁵²

Saksan öljyjätehuoltojärjestelmä toimii täysin markkinaehtoisesti.⁵³ Loppukäyttäjät voivat luovuttaa jäteöljyn valitsemaansa vastaanottoaikaan. Vastaavasti jäteöljyjen keräystä harjoittavat yritykset voivat myydä jäteöljyn haluamalleen käsittelylaitokselle joko kierrätettäväksi tai energiana hyödynnettäväksi. Saksassa toimii n. 10 operaattoria, jotka kierrättävät öljyjätettä. Sementtiteollisuus taas hyödyntää jäteöljyä polttoaineena. Jäteöljyn keräilijät saattavat maksaa öljyjätteen haltijoille huomattavia korvauksia suurista määristä hyvälaatuista jäteöljyä. Toisaalta pienten ja huonolaatuisten öljyjäte-erien haltijoille keräys saattaa olla maksullista öljyjäteasetuksen 8 §:ssä tarkoitettua vastaanottoa lukuun ottamatta.⁵⁴ Saksan osavaltioiden alueelliset viranomaiset valvovat, että jäteöljyjen keräilijät ja käsittelijät täyttävät niille asetetut vaatimukset. Liittovaltion kauppa- ja vientivalvontaviranomainen (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA*) valvoo järjestelmän toimintaa ja tuloksia.⁵⁵

Vaikka öljyjätehuolto nykyään toimii markkinaehtoisesti, Saksa tuki vuosina 2001–2007 laitoksia, jotka valmistivat Saksassa tuotetusta jäteöljystä perusöljyä. Tuella kompensoitiin kuluja, jotka aiheutuivat jäteöljyn käyttämisestä raaka-aineena. Aluksi, vuonna 2001, tuki oli suurimmillaan 25 €/t, mutta väheni 2,60 eurolla jokaisena seuraavana vuonna. Kaikkiaan tukia maksettiin seitsemän vuoden aikana noin 10 miljoonaa euroa ja uusien käsittelylaitosten rakentaminen sekä olemassa olevien parantaminen nosti käsittelykapasiteetin vuoden 2001 60 000 tonnista 150 000 vuoteen 2010 mennessä.⁵⁶

52 European Commission – DG Environment 2014b s. 3–4

53 Federal Ministry for the Environment, ... 2006. s. 32

54 European Commission – DG Environment 2014b s. 3

55 European Commission – DG Environment 2014b s. 6

56 AITHER 2013

Saksassa kerätään vuosittain keskimäärin 460 000 tonnia jäteöljyä, mikä on vain n. 60 % vuosittain markkinoille saatetun öljyn määrästä. Erotus selittyy pääosin koneiden ja ajoneuvojen sekä niiden sisältämien öljyjen viennillä. Käytännössä lähestulkoon kaikki Saksassa syntyvä jäteöljy saadaan kerättyä talteen. Kilpailu jäteöljystä keräilijöiden ja ennen kaikkea käsittelylaitosten välillä on kovaa. Käsittelylaitosten ylikapasiteetin vuoksi Saksaan tuodaan huomattavia määriä jäteöljyä. Esimerkiksi vuonna 2011 jäteöljyä tuotiin 167 000 tonnia. Jäteöljyjen kierrätysaste on Saksassa 84 %, josta uudistamisen osuus on n. 60 %. Todellinen regenerointiaste on siten joko 46 % (jäteöljyn tuonti pois lukien) tai 34 % (jäteöljyn tuonti mukaan lukien) Saksassa kerätyn jäteöljyn kokonaismäärästä.⁵⁷

Saksan järjestelmän etuna voidaan pitää sen joustavuutta, joka mahdollistaa käsittelytoimintojen sopeuttamisen kulloisiinkin teknisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. Esimerkiksi viime vuosina yhä suurempi osa öljyjätevirroista on kyetty ohjaamaan uudistettavaksi teknisen kehityksen ja perusöljyn korkean hinnan myötä. Saksan järjestelmä on kuitenkin saanut kritiikkiä jäteöljyjen uudistamista koskevien sitovien tavoitteiden puuttumisesta, mikä on joidenkin tahojen mukaan johtanut myös luokkiin 1 ja 2 kuuluvien kierrätyskelpoisten jäteöljyjen energiahyödyntämiseen. Lisäksi kritiikkiä on esitetty siitä, että öljyjätteiden sekoittamiskiellosta on käytännössä lukuisia poikkeuksia ja suurimmalla osalla käsittelylaitoksista on lupa jäteöljyjen sekoittamiseen. On myös otettava huomioon, että järjestelmän saavuttamiin positiivisiin tuloksiin on huomattavasti vaikuttanut perusöljystä maksettu korkea hinta sekä käsittelylaitosten ylikapasiteetti. On vaikea arvioida, pääsisikö järjestelmä vastaaviin tuloksiin epäedullisemmissa markkinaolosuhteissa.⁵⁸

3.2 Ruotsi

Ruotsissa öljyjätteiden käsittelystä säädetään jäteasetuksessa⁵⁹ (*Avfallsförordning*), joka voimaan tullessaan kumosi jäteöljyistä annetun asetuksen (*Förordning om spillolja SFS 1993:1268*). Jäteasetuksen 9 §:ssä jäteöljyllä tarkoitetaan elintarvikekäyttöön soveltuvat öljyt pois lukien jätettä, joka koostuu mineraalipohjaisesta, synteettisestä tai kasviperäisestä voiteluöljystä, teollisuuskäyttöön tarkoitettu öljystä, polttoöljystä taikka öljypitoisesta polttoaineesta. Jäteasetuksen 30 §:n mukaan jäteöljyt tulee kerätä muista jätteistä erikseen. Käytetty eristysöljy on 31 §:n perusteella pidettävä erillään muista eristysöljyistä ja muista jäteöljyistä, kunnes sen PCB-pitoisuus on määritelty. Sen lisäksi mitä 30 ja 31 §:ssä säädetään, on jäteöljyä käsittelevien toimijoiden jäteasetuksen 32 §:n mukaan huolehdit-

⁵⁷ European Commission – DG Environment 2014b s. 4–5 ja 10; Federal Ministry for the Environment, ... 2006, s. 33

⁵⁸ European Commission – DG Environment 2014b s. 9

⁵⁹ SFS 2011:927

tava, siinä määrin kuin se on teknisesti toteutettavissa ja taloudellisesti kohtuullista, ettei erilaatuisia jäteöljyä sekoiteta keskenään taikka muiden jätteiden tai aineiden kanssa tavalla, joka vaikeuttaa jäteöljyn käsittelyä.

Kuten Saksassa, myös Ruotsissa öljyjätehuolto toimii markkinaehtoiselta pohjalta, jolloin asiakkaille kyetään koko maassa tarjoamaan parhaat öljyjätehuollon ratkaisut. Myös logistiset hyödyt kyetään tällöin maksimoimaan.⁶⁰ Kaikki kunnalliset ja yksityiset keräysyritykset ottavat vastaan teollisuuden ja kotitalouksien jäteöljyä. Jäteöljyn haltijoille on aiemmin kyetty maksamaan jäteöljystä. Öljyn maailmanmarkkinahinnan lasku on kuitenkin viime vuosina johtanut siihen, että vastaanotto on yhä enenevässä määrin maksullista. Tämä on lisännyt jäteöljyn laitonta pienpolttua Ruotsissa. Kuntalaiset voivat kuitenkin aina luovuttaa jäteöljyn maksutta kunnan järjestämään keräykseen.⁶¹

Jäteasetuksessa ei ole asetettu jäteöljyn regenerointia koskevia vaatimuksia toisin kuin vanhassa jäteöljyasetuksessa, jonka 6 a §:n mukaan jäteöljy tuli ensisijaisesti regeneroida, jos se oli mahdollista tekniset, taloudelliset ja organisatoriset seikat huomioon ottaen. Markkinat määräävät jäteöljyn käsittelytavan, mistä seuraa, että regenerointikelpoinen jäteöljy uudistetaan, mikäli tämä on kustannustehokkain vaihtoehto. Viime kädessä jätiehierarkia kuitenkin lopulta takaa, että regenerointikelpoinen jäteöljy toimitetaan uudistettavaksi energiahyödyntämisen sijaan.⁶² Käytännössä Ruotsissa toimii muutama suurempi toimija, jotka keräävät ja esikäsittävät jäteöljyä. Ruotsissa ei ole jäteöljyn regenerointilaitosta, mistä johtuen uudistettavaksi tarkoitettu jäteöljy kuljetetaan ulkomaille regeneroitavaksi.⁶³ Polttoaineena jäteöljyä voidaan käyttää esikäsittelyn jälkeen erityisesti sementti- ja kalkkiuuneissa.⁶⁴ Vuonna 2012 Ruotsissa syntyi jätetilaston mukaan 194 000 tonnia öljyjätettä. Tästä määrästä n. 140 000 tonnia esikäsiteltiin, jonka jälkeen öljyjäte toimitettiin ulkomaille regeneroitavaksi tai teollisuuden polttoaineeksi. Käytännössä kuitenkin vain pieni osuus öljyjätteestä raportoidaan käytetyksi polttoaineena ja on epäselvää, mihin loput siitä päättyy.⁶⁵

Pienpolttimissa arvioidaan poltettavan vuosittain laittomasti 20 000–30 000 tonnia jäteöljyä.⁶⁶

60 Andersson 2015

61 Andersson 2015

62 Andersson 2015

63 Naturvårdsverket 2014b

64 Naturvårdsverket 2014b

65 Naturvårdsverket 2014a, s. 37 ja 75

66 Andersson 2015

Jäteöljyn, kuten muunkin jätteen, kuljetukseen vaaditaan lupa tai ilmoitus lääninhallitukselle riippuen siitä, onko toiminta ammattimaista, millaisia määriä ja mitä jätettä kuljetetaan. Ammattimainen jätteiden keräystoiminta vaatii ilmoituksen lääninhallitukselle.⁶⁷ Jätteiden välivarastointiin sekä jätteiden esikäsittelyyn, lajitteluun ja mekaaniseen käsittelyyn tarvitaan joko lääninhallituksen lupa tai ilmoitus lääninhallitukselle. Jätteiden biologinen käsittely ja poltto ovat jätemäärästä ja laadusta riippuen joko ympäristö- ja maaoikeuden tai lääninhallituksen luvittamia, mutta pienimuotoisessa toiminnassa riittää ilmoitus lääninhallitukselle. Vaarallisten jätteiden käsittely tapahtuu pääosin ympäristö- ja maaoikeuden luvittamana ja joissain tapauksissa lääninhallituksen luvalla.⁶⁸ Toimintaa valvovat lähinnä lääninhallitukset, mutta joissakin tapauksissa myös kunnat.⁶⁹

Jätteitä koskevia kirjanpitovelvollisuuksia on jätteiden kierrättäjillä ja käsittelijöillä sekä vaarallisten jätteiden osalta jätteen tuottajilla, jätteiden keräyksestä vastaavilla, kuljettajilla ja käsittelijöillä.⁷⁰ Jäteöljyä keräävien yritysten on raportoitava keräämistään jäteöljymäärästä sekä niistä käsittelylaitoksista, joihin jäteöljyä on toimitettu käsiteltäväksi. Valvontaviranomainen valvoo, että yritykset toimittavat jäteöljynsä asianmukaisesti käsiteltäväksi. Valvontaa olisi kuitenkin lisättävä.⁷¹

3.3 Espanja

Espanjassa käytettyjen teollisuusöljyjen jätehuoltoa koskee vuonna 2007 voimaan tullut asetus⁷² (*Real decreto 679/2006 por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados*), jota sovelletaan mineraalipohjaisiin, synteettisiin ja eläinperäisiin voitelu-, moottori-, vaihteisto- ja hydraulikkaöljyihin. Asetus rakentuu tuottajavastuun periaatteelle ja sen tavoitteena on luoda keinoja teollisuusöljyjen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi sekä vähentää jäteöljyjen syntymistä ja helpottaa niiden hyödyntämistä asetuksessa vahvistettua etusijajärjestystä noudattaen.

Öljyjäteasetusta sovelletaan Espanjassa valmistettuun ja maahantuotuun teollisuusöljyyn sekä sen käytön seurauksena syntyneeseen jäteöljyyn. Asetusta sovelletaan myös toisista EU:n jäsenvaltioista tuotuihin käytettyihin teollisuusöljyihin, jolloin niiden maahantuoja, ostaja tai vastaanottaja on vastuussa jätehuollon järjestämisestä. Asetusta ei pääsääntöi-

67 SFS 2011:927

68 SFS 2013:251

69 SFS2011:13

70 SFS 2011:927

71 Andersson 2015; Naturvårdsverket 2016

72 European Commission – DG Environment 2014c

sesti sovelleta PCB-yhdisteitä sisältävään jäteöljyyn lukuun ottamatta öljyä, jonka PCB-pitoisuus puhdistustoimenpiteiden seurauksena on alle 50 ppm. Jäteöljyllä tarkoitetaan asetuksen 2 artiklassa mineraalipohjaisia tai synteettisiä teollisuus- tai voiteluöljyjä, jotka ovat tulleet sopimattomiksi alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa.

Autokorjaamojen, autokauppiaiden, teollisuusyritysten yms. käytettyjen öljyjen tuottajien tulee öljyjäteasetuksen 5 artiklan mukaan varastoida jäteöljy asianmukaisissa tiloissa ja erityisesti välttää sen sekoittamista veteen tai muihin jätteisiin. Myös sekoittamista muiden öljyjätteiden kanssa tulee välttää, jos se vaikeuttaa jäteöljyn käsittelyä. Asetukseen sisältyy lisäksi yleinen kielto laskea jäteöljyä pinta- tai pohjaveteen taikka maaperään sekä kielto käsitellä jäteöljyä siten, että siitä aiheutuvat päästöt ilmaan ylittävät ilmansuojelulainsäädännössä asetetun tason. Sellaisten jäteöljyn tuottajien, joiden toiminnassa syntyy yli 500 litraa jäteöljyä vuodessa, sekä jäteöljyn käsittelijöiden tulee pitää kirjaa jäteöljyn määrästä, laadusta, alkuperästä, sijainnista sekä toimitus- ja vastaanottopäivämääristä.

Teollisuusöljyjen tuottajat, eli näiden öljyjen valmistajat ja maahantuojat, ovat öljyjäteasetuksen 3 artiklan perusteella vastuussa käytettyjen öljyjen jätehuollon järjestämisestä sekä tästä aiheutuvista kustannuksista. Jäteöljyn tuottajien ja haltijoiden on öljyjäteasetuksen 6 artiklan mukaan toimitettava jäteöljy asianmukaista käsittelyä varten suoraan luvansaaneeseen käsittelylaitokseen tai teollisuusöljyjen tuottajalle taikka järjestettävä jäteöljyn käsittely itse. Teollisuusöljyjen tuottajat ovat velvollisia ottamaan jäteöljyn vastaan ja maksamaan siitä käyvän hinnan jäteöljyn haltijalle. Tuottajan jäteöljyn vastaanottovelvollisuus koskee tiettyä prosenttiosuutta sen markkinoille saattaman öljyn määrästä.

Tuottajat voivat rahoittaa markkinoille saattamansa öljyn keräyksestä ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset joko yksilöllisesti tai kollektiivisesti. Käytännössä vastuu on kollektiivista, eikä yksilöllisiä järjestelmiä ole.⁷³ Espanjassa toimii kaksi voittoa tavoittelematonta käytettyjen öljyjen tuottajayhteisöä. Suuremman tuottajayhteisö SIGAUS:n jäsenet edustavat n. 90 % Espanjassa markkinoille saatetun öljyn määrästä. Tuottajayhteisöistä SIGPI on merkittävästi pienempi n. 6 %:n markkinaosuudellaan.⁷⁴ Vaikka SIGAUS ei itse osallistu jäteöljyjen käsittelyyn, sen huomattava markkinaosuus on kuitenkin todennäköisesti johtanut mittakaavaetuihin ja jäteöljyn keräyksestä ja käsittelystä aiheutuvien yksikkökustannusten laskuun. Toisaalta tuottajayhteisöjen välillä on jonkin verran kilpailua, mikä estää monopolin muodostumisen.⁷⁵ Jäteöljyjen käsittelystä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi tuottajayhteisöt perivät jäseniltään maksuja. Öljyjäteasetuksen 13 artiklan mukaisesti maksujen suuruus määräytyy tuottajan markkinoille saattaman teollisuusöljyn määrän

73 European Commission – DG Environment 2014c s. 6

74 European Commission – DG Environment 2014c s. 11

75 European Commission – DG Environment 2014c s. 13

perusteella. Kummallakin tuottajayhteisöllä maksun suuruus on nykyisin 0,06 euroa/kg. Käytännössä kaikki jäteöljyn käsittelykustannukset on kyetty kattamaan tuottajayhteisöjen perimin maksuin.⁷⁶

Jäteöljyn regenerointi on öljyjäteasetuksen 7 artiklassa asetettu ensisijaiseksi muuhun hyödyntämiseen nähden. Regeneroidusta perusöljystä valmistettujen teollisuusöljyjen tulee 9 artiklan mukaan täyttää käyttötarkoitustaan vastaavasti samat tekniset edellytykset ja turvallisuusvaatimukset kuin muidenkin vastaavien öljytuotteiden. Huomioon tulee ottaa esim. 3 artiklan mukainen yleinen velvollisuus valmistaa teollisuusöljyt siten, että ne sisältävät mahdollisimman vähän vaarallisia tai saastuttavia aineita ja että käytettyjen öljyjen asianmukainen käsittely on mahdollisimman helppoa. Öljyjäteasetuksessa säädetään myös jäteöljyjen polttoainekäyttöä koskevista laadullisista vaatimuksista.

Öljyjäteasetuksen 8 artiklassa on asetettu tavoitteeksi, että 95 % syntyneistä jäteöljyistä saadaan kerättyä talteen. Jäteöljyn hyödyntämisen osalta tavoitteeksi on asetettu täydet 100 %, kun taas regenerointiasteen tuli vuonna 2007 olla 55 % ja vuonna 2008 65 %. Tuottajayhteisö SIGAUS:n vuosittainen jäteöljyn keräysmäärä on viime vuosina ollut laskussa, mikä on yhteydessä Espanjan voiteluainemarkkinoiden laskuun. Vuonna 2007 SIGAUS keräsi 173 151 tonnia jäteöljyä, kun vuonna 2012 keräysmäärä oli enää 129 663 tonnia.⁷⁷ Vuonna 2014 keräysmäärä oli edelleen hieman laskenut 126 089 tonniin.⁷⁸ Myös regenerointiaste on laskenut, sillä vuonna 2007 se oli 73 % ja vuonna 2012 vain 65,5 %.⁷⁹ Vuonna 2014 regenerointiaste sen sijaan oli 69,9 %.⁸⁰ Voimassaolevia tavoitteita on toisaalta kritisoitu liian alhaisiksi ja kunnianhimottomiksi. Vuosia 2008–2015 koskevan kansallisen jätesuunnitelman valmistelun yhteydessä tavoitteita ehdotettiin kiristettäväksi, mutta lopulliseen suunnitelmaan näitä tavoitteita ei kuitenkaan sisällytetty.⁸¹

Tuottajayhteisö SIGAUS noutaa jäteöljyn sen syntypaikalta, minkä jälkeen se toimitetaan välivarastoon tai siirtoasemalle analysoitavaksi. Tässä yhteydessä jäteöljy myös usein suodatetaan ensimmäisen kerran, jolloin siitä saadaan poistettua epäpuhtauksia. Tämän jälkeen jäteöljy lähetetään joko regeneroitavaksi tai polttoaineena hyödynnettäväksi.⁸² Operaattorit päättävät itse jäteöljyn käsittelytavasta, sillä tuottajayhteisön ei katsota missään vaiheessa saavan jäteöljyn omistus- tai hallintaoikeutta. SIGAUS:lla on kattava sopimusoperaattoreiden verkosto, johon kuuluu yli 100 jäteöljyn keräystä, kuljetusta, ana-

76 European Commission – DG Environment 2014c s. 9 ja 13

77 European Commission – DG Environment 2014c s. 13

78 SIGAUS 2014, s. 48–49

79 European Commission – DG Environment 2014c s. 4

80 SIGAUS 2014, s. 48–49

81 European Commission – DG Environment 2014c s. 13

82 European Commission – DG Environment 2014c s. 5

lysointia, esikäsittelyä ja käsittelyä harjoittavaa yritystä. Käsittelylaitoksista 7 harjoittaa jäteöljyn regenerointia, minkä lisäksi 20 laitosta valmistaa jäteöljystä polttoainetta. Kattava verkosto takaa jäteöljyn keräys- ja käsittelyjärjestelmän valtakunnallisuuden ja toimintavarmuuden sekä mahdollistaa tuottajayhteisölle asetettujen velvoitteiden tehokkaan noudattamisen.⁸³ SIGAUS maksaa operaattoreille näiden suorittamista palveluista määräjain tarkistettavan tariffin mukaisesti. Operaattorit taas sitoutuvat järjestämään öljyjätehuollon voimassaolevaa lainsäädäntöä ja SIGAUS:n kanssa tehdyn sopimuksen ehtoja noudattaen.⁸⁴

Öljyjäteasetuksen 4 artikla edellyttää, että tuottajayhteisöt laativat suunnitelman teollisuusöljyjen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi ja toimittavat sen hyväksyttäväksi kullekin Espanjan itsehallintoalueelle, jonka alueella niiden jäsenet saattavat teollisuusöljyä markkinoille. Suunnitelman tulee sisältää vähintään tiedot niistä mekanismeista, jolla teollisuusöljyjen käyttöä voidaan pidentää ja ominaisuuksia parantaa jäteöljyjen regeneroinnin, kierrättämisen tai muun hyödyntämisen helpottamiseksi. Samoin suunnitelman tulee sisältää tiedot keinoista uudistetun perusöljyn hyödyntämiseksi uusien öljytuotteiden valmistuksessa. Suunnitelma tulee tarkistaa vähintään joka neljäs vuosi. Öljyjäteasetuksen 15 artiklan perusteella tuottajayhteisöt voivat lisäksi pyrkiä tiedotuskampanjoin edistämään jäteöljyjen ympäristöystävällistä keräämistä ja varastointia sekä luomaan kysyntää regeneroidulle öljylle. Suurempi tuottajayhteisö SIGAUS on hyödyntänyt viestinnässään aktiivisesti sosiaalista mediaa ja online-kampanjoita lisätäkseen yleisön tietoisuutta asianmukaisen öljyjätehuollon merkityksestä.⁸⁵

Espanjan itsehallintoalueet vastaavat öljyjäteasetuksen täytäntöönpanosta ja valvovat tuottajayhteisöjen toimintaa. Öljyjäteasetuksen 12 artiklan perusteella tuottajayhteisöt tarvitsevat luvan jokaiselta itsehallintoalueelta, jonka alueella ne toimivat. Lupa tulee uusua viiden vuoden välein. Kaikki 19 itsehallintoaluetta ovat myöntäneet luvan sekä SIGAUS:lle että SIGPI:lle.⁸⁶ Mikäli tuottajayhteisö ei noudata öljyjäteasetuksen sille asettamia velvoitteita, itsehallintoalueet voivat perua kyseisen tuottajayhteisön toimiluvan. Öljyjäteasetuksen 14 artiklan mukaan tuottajayhteisöjen tulee vuosittain raportoida itsehallintoalueille tiedot niiden jäsenten markkinoille saattaman öljyn kokonaismäärästä ja jäteöljyn käyttökohteista sekä tuottajayhteisön saavuttamista keräys- ja hyödyntämisteistä. Lisäksi jäteöljyn käsittelylaitokset raportoivat vuosittain tiedot käsittelemästään jäteöljystä. Tuottajat puolestaan raportoivat kuukausittain tuottajayhteisölle markkinoille saatta-

83 European Commission – DG Environment 2014c s. 7 ja 13

84 European Commission – DG Environment 2014c s. 12

85 European Commission – DG Environment 2014c s. 12–13

86 European Commission – DG Environment 2014c s. 9

mansa öljyn määrän.⁸⁷ Sähköisen raportointijärjestelmän avulla tapahtuva raportointi on nopeaa ja tehokasta.⁸⁸

Tuottajavastuuvälvoitteensa laiminlyövät ns. vapaamatkustajat saattavat markkinoille n. 3 % kaikesta Espanjan markkinoille saatetusta teollisuusöljystä. Suurempana tuottajayhteisönä SIGAUS vastaa näiden öljyjen jätehuollosta aiheutuvista kustannuksista. Identifioimilleen vapaamatkustajille SIGAUS lähettää kirjeen öljyjäteasetuksen asettamista vaatimuksista ja tarjoamistaan palveluista. Valvontatoimenpiteitä varten se myös ilmoittaa yrityksestä asianomaisen itsehallintoalueen viranomaisille.⁸⁹

87 European Commission – DG Environment 2014c s. 6

88 European Commission – DG Environment 2014c s. 13

89 European Commission – DG Environment 2014c s. 11

4 Sopimusperusteisen öljyjätehuoltojärjestelmän nykytila

4.1 Raaka-aineiden saatavuus

4.1.1 Arvioita jäteöljyjen määristä

Muodostuvan jäteöljyn määrästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa. Määrää voidaan yrittää arvioida käyttäen hyväksi erilaisia tilastotietoja. Suomeen tuotiin vuonna 2015 öljyjättemaksun piiriin kuuluvien tullitariffin nimikkeisiin kuuluvia voiteluöljyjä ja voiteluvalmisteita Tullin tilastojen mukaan 729 910 tonnia.⁹⁰ Kun määrästä vähennetään pois kaasuöljyt, polttoöljyt ja jäteöljyt, jää määräksi 145 963 tonnia. Tuontitilastoista ei pysty kuitenkaan erottelemaan Suomeen jäävien voiteluaineiden määrää muodostuvan jäteöljymäärän arvioimiseksi. Tilastoihin sisältyy myös voiteluaineiden valmistukseen käytettäviä perusöljyjä.

Suomen markkinoille jäävien voiteluöljyjen ja -valmisteiden määrää voidaan arvioida öljyjättemaksun kertymän avulla. Öljyjättemaksua ei tarvitse maksaa tuotteista, jotka viedään ulkomaille tai käytetään vientituotteiden valmistukseen lukuun ottamatta vientituotteiden valmistukseen käytettyjä voiteluöljyjä. Maksua ei peritä, jos voiteluöljy tai -valmiste käytetään sellaisen tuotteen valmistamiseen, josta maksetaan öljyjättemaksu, tai jos tuotteen valmistamiseen käytetystä raaka-aineesta on maksettu öljyjättemaksu. Lisäksi maksua ei peritä, jos voiteluöljy tai -valmiste käytetään tuotteeseen, joka ei kuulu öljyjättemaksun piiriin eikä sen käytöstä synny öljyjätettä.⁹¹ Öljyjättemaksua peritään siis vain sellaisista voiteluöljyistä ja -valmisteista, joista muodostuu öljyjätettä Suomessa ja vain yhden kerran tuotetta kohti. Tämän vuoksi öljyjättemaksun kertymän avulla voidaan arvioida vuosittaisia markkinoilla olevien voiteluöljyjen ja -valmisteiden määriä. Määrät vuosina 2007-2015 on esitetty taulukossa 2. Vuonna 2015 öljyjättemaksua perittiin 64 762 tonnin tuontimäärää

⁹⁰ Tulli 2016

⁹¹ Laki öljyjättemaksusta 894/1986

vastaava summa⁹². Vuosina 2013 ja 2014 määrät olivat vastaavasti 66 321 tonnia ja 59 641 tonnia.⁹³

Taulukko 2. Öljyjättemaksun vuosittaisten kertymien perusteella lasketut voiteluaineiden määrät (t/v) vuosina 2007–2015.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Öljymäärä	73 913	77 530	61 722	66 313	64 974	67 217	66 321	59 641	64 762

Öljy- ja biopolttoaineala ry:n jäsenyritykset myivät vuonna 2015 voiteluaineita yhteensä 50 039 tonnia, joista moottoriöljyjä oli 16 625 tonnia ja muita voiteluaineita 33 413 tonnia⁹⁴. Nämä luvut eivät kuitenkaan kata kaikkia Suomessa valmistettavia tai maahan-tuojien myymiä voiteluaineita.

Karkeana arviona on yleensä esitetty, että noin puolet markkinoilla olevasta voiteluöljystä syntyvästä jätteestä on kerättävissä. USA energiaministeriön⁹⁵ (2006) selvityksessä, joka perustuu EuropaLub -yhdistyksen (Euroopan voiteluaineiden tietopalveluyhdistys) tietoihin vuodelta 2002 on esitetty Suomen voiteluöljyjen ja -valmisteiden kulutukseksi 88 809 tonnia ja kerättäväksi osuudeksi 56 %. Kerättävällä jäteöljyllä on selvityksessä tarkoitettu niiden voiteluaineiden määrää, jotka ovat kerättävissä ja kierrätettävissä. Ero kulutettujen voiteluöljyjen ja -valmisteiden ja kerättävissä olevien välillä johtuu siitä, että osa niistä kuluu käytössä ja osa ei ole käytännössä kerättävissä. Esimerkiksi käytössä kuluvat prosessiöljyt, kaksitahtimoottoriöljyt moottoripyörissä, ylikuumenemisen vuoksi tahattomasti polttomoottoreissa palavat moottoriöljyt ja voitelurasvat. Lisäksi osa öljyistä pilaantuu käytössä siinä määrin, ettei niiden kierrätys ole kannattavaa.

4.1.2 Materiaalivirtatarkasteluun perustuva arvio

Leino⁹⁶ on diplomityössään selvittänyt voiteluaineiden materiaalivirtoja vuosina 2007–2011. Tuloksia on esitetty taulukossa 3. Hän on pyrkinyt tarkentamaan arvioita markkinoille tulevien voiteluaineiden, öljyjätteen ja keräämättä jäävän jäteöljyn määrästä. Markkinoilla olevien voiteluaineiden määrän hän laski öljyjättemaksun kertymän avulla ja lisäsi siihen tuontikoneiden mukana tulevan voiteluöljyn määrän. Erilaisten koneiden mukana Suomeen tuli voiteluaineita 7–11 % öljyjättemaksun mukaan lasketusta markkinoilla olevan voiteluöljyn määrästä. Maasta vietyjen koneiden mukana poistui noin 3–5 % markki-

92 Valtiokonttori 2016

93 Valtiokonttori 2015

94 Öljy- ja biopolttoaineala 2016

95 U.S. Department of Energy 2006 s. 9-18

96 Leino 2013

noilla olevien voiteluaineiden kokonaismäärästä. Erilaiset öljyt kuluvat käytössä eri tavoin. Osa palaa käytössä kokonaan ja osa kuluu vain osittain. Leino arvioi hävikin teollisuuden käyttämien öljyjen osalta olevan noin 7 % ja liikenteessä käytettyjen ja muiden öljyjen osalta noin 19 % eli kaikesta markkinoilla olevasta voiteluöljystä kuluisi käytössä noin 15 %. Autonomistajien omatoimisen öljynvaihdon kautta hän arvioi kulkevan noin 5–8 % markkinoilla olevien voiteluaineiden määrästä. Öljyvahinkojen kautta luontoon päätyvän ja romuautoissa poistuvien öljyjen osuuden hän arvioi varsin pieneksi. Kerätyn jäteöljyn osuus markkinoilta olevasta määrästä oli Leinon mukaan 36–55 %.

Materiaalivirtatarkastelussa määrittelemättömään kohteeseen päätyvän jäteöljyn määräksi arvioitiin 22–35 % markkinoilla olevien voiteluaineiden määrästä, mikä vuosina 2007–2011 vaihteli 13 384–27 152 tonniin. Leinon mukaan määrittelemättömään kohteeseen päätyvään määrään sisältyvät mm. luontoon päätyvä jäteöljy, öljyonnettomuuksien öljy, voiteluaineiden sisäinen uusiokäyttö, öljyjen laitton poltto sekä muu laitton hävitys, romuautojen sisältämät öljyt, yksityisissä varastoissa oleva jäteöljy, öljyastioihin, -säiliöihin ja -suodattimiin sekä muihin öljyisiin jätteisiin jäävä öljy, vesiin ja liuottimiin tai maaleihin tms. sekoittunut öljy. Näistä suurin osa on sellaisia, joissa olevaa öljymäärää ei voida arvioida luotettavasti.

Taulukko 3. Voiteluaineiden materiaalivirtatarkastelun tuloksia vuosilta 2007–2011.⁹⁷

t / v	Vuosina 2007–2011
Kotimaan kulutus	58 172–73 262
Tuonti koneiden mukana	3 913–7 804
Markkinoilla yhteensä voiteluaineita	62 086–81 066
Markkinoilla olevasta määrästä	
Vienti koneiden mukana	3–5 %
Hävikki	15 %
Öljyvahingoissa vuotanut	< 0,1 %
Omatoiminen öljynvaihto	5–8 %
Romuautoissa oleva määrä	0,4 %
Kerätty jäteöljy	36–55 %
Määrittelemättömään kohteeseen menevä	22–35 %

4.1.3 VAHTI-rekisterin tietoihin perustuva arvio

Ympäristöhallinnon Valvonta ja kuormitustietojärjestelmään (VAHTI) tallennetaan tietoja mm. ympäristölupavelvollisten luvista ja päästöistä vesiin ja ilmaan sekä muodostuvista

⁹⁷ Leino 2013

jätteistä. Tietojärjestelmään on kirjattu yrityksistä lähtevä jätemäärä, jätteenkäsittelylaitokseen tuleva jätemäärä sekä vuoden lopussa varastossa oleva jätemäärä. Lähtevä ja tuleva jätevirta eivät vastaa toisiaan, koska VAHTIa ei ole tehty jätetaseiden laskentaa varten, vaan se tarkoitettu lähinnä laitosvalvonnan työvälineeksi.

Tarkasteluun on otettu vain jätteenkäsittelylaitoksiin tuleva jätevirta sekä vuoden lopussa varastossa olevien öljyjätteiden määrä vuosina 2012–2015. Määrät on esitetty taulukossa 4. Jätteen tuottajilta lähtevien jätteiden tietoja ei otettu tarkasteluun, koska jokainen jäte-erä kirjataan aina kun se lähtee yhdeltä toimijalta toiselle, siis myös saman jätteenkäsittelijän eri toimipisteiden väliset siirrot tallentuvat järjestelmään. Toisaalta sama jäte-erä saattaa yhden vuoden aikana kulkea useamman toimijan kautta lopulliseen käsittelyyn, jolloin se tulee kirjatuksi järjestelmään useamman kerran. Myös jätteenkäsittelylaitoksille tulevien jätemäärien tietoihin sisältyy moninkertaisen kirjausten mahdollisuus, jos öljyjäte on yhdestä käsittelylaitoksesta toimitettu käsiteltäväksi vielä toiseen. Moninkertaisten kirjausten välttämiseksi tarkasteluun on otettu mukaan vain hyödyntämiskoodit R01, R02, R035, R042, R052 ja R06-R10, joita käytetään kun jäte hyödynnetään omassa prosessissa siten, että se korvaa jonkin muun raaka-aineen tai että prosessin tuloksena syntyy tuote tai energiaa eli kyseessä on loppukäsittely. Lisäksi tarkasteluun on otettu käsittelykoodit D01, D05, D10 ja D11, joita käytetään kun jäte hävitetään tai sijoitetaan pysyvästi kaatopaikalle. Lisäksi tarkasteltiin vuoden lopussa varastossa olevien jäteöljyjen määriä (D15, R13). Tiedot on haettu jäteluettelon seuraaviin luokkiin kuuluvista öljyjätteistä:

- 12 ”Metallien ja muovien muovauksessa sekä fysikaalisessa ja mekaanisessa pintakäsittelyssä syntyvät jätteet” mineraalipohjaiset ja synteettiset työstö-öljyt 120106, 120107, 120110, 120119
- 13 ”Öljyjätteet ja polttonestejätteet” hydraulioöljyjätteet 130101, 130109-130113, moottori-, vaihteisto- ja voiteluöljyjätteet 130204–130208, erityis- ja lämmönsiirtoöljyt 130301, 130306–130310 sekä
- 20 ”Yhdyskuntajätteet” 200126 muut kuin ruokaöljyt ja ravintorasvat.

Kotitalouksissa syntyvien jäteöljyjen määrä näkyy jätteenkäsittelylaitoksien vastaanottaman öljyn määrässä niiltä osin kun jäte on toimitettu käsiteltäväksi.⁹⁸

98 VAHTI 2016a; VAHTI 2016b

Taulukko 4. Öljyjättemaksun kertymän mukaan laskettu markkinoilla olevien voiteluöljyjen ja -valmisteiden määrät, VAHTI-rekisterin jätelaitoksille tulevan jätevirran loppukäsittelyjen ja hävitettyjen jätteöljyjen määrät, polttoaineena käytettyjen kierrätys- ja jätteöljyjen sekä puhdistettujen kierrätys- ja jätteöljyjen määrät, vuoden lopussa varastossa olevien jätteöljyjen määrät, edellisten tietojen perusteella lasketut määrät jätteöljyille, joiden käsittelystä ei ole tietoa sekä maasta vietyjen ja maahan tuotujen jätteöljyjen määrät vuosina 2012–2015⁹⁹.

	2012 t	2013 t	2014 t	2015 t
Öljyjättemaksun kertymän mukainen voiteluöljyn määrä	67 217	66 321	59 641	64 762
VAHTI				
Tuleva jätevirta, loppukäsittely	35 595	30 235	22 728	32 908
Ylläolevasta uudelleen jalostaminen ja uudelleenkäyttö	32 090	27 903	19 537	29 325
Käyttö polttoaineena	22 128	12 074	16 149	8 643
Varastointi	8 961	8 975	9 717	10 506
Loppukäsittely, varasto ja polttoainekäyttö yhteensä	66 684	51 284	48 594	52 057
<i>Ei tietoa käsittelystä¹</i>	533	15 037	11 047	12 705
JÄTESIIRROT				
Vienti	1 714	2 960	6 815	946
Tuonti	21 023	11 297	15 685	8 526

¹ Laskettu vähentämällä öljyjättemaksun kertymän mukaisesta määrästä VAHTIn loppukäsittelyn, varastossa olevan ja polttoainekäytön määrä

VAHTI-tietojen mukaan öljyn uudelleen jalostamiseen tai uudelleenkäyttöön (R09) meni vuosittain 19 500–32 000 tonnia jätteöljyä vuosina 2012–2015.

VAHTIn ilmapäästöpuolen polttoainetietojen mukaan kierrätys- ja jätteöljyä käytettiin polttoaineena 5–7 laitoksessa vuosina 2012–2015. Kaksi laitosta poltti puhdistettua kierrätys- ja jätteöljyä vuosina 2012–2013 ja yksi laitos vuosina 2014–2015.¹⁰⁰ VAHTIn jätepuolen ja ilmapäästöpuolen tietoja jätteöljyjen käytöstä polttoaineena verrattiin keskenään. Osittain mainittuina oli samoja laitoksia, mutta jätepuolella poltetun jätteöljyn määrä oli yhtä poikkeusta lukuun ottamatta pienempi. Näissä tapauksissa vähennettiin ilmapuolella ilmoitetusta käytetyn polttoaineen määrästä jätepuolella ilmoitettu, ettei sama erä tulisi lasetuksi kahteen kertaan. Määrät ovat vuosina 2012–2015 vaihdelleet 8 600–22 000 tonniin vuodessa.

Käsittelyjen ja varastoituina olleiden jätteöljyjen sekä polttoainekäytön tietojen perusteella laskettuna vaikuttaisi siltä, että osa jätteöljyistä jäisi rekisteröidyn jätteenkäsittelyn ulko-

⁹⁹ Nikander 2016; VAHTI 2016a; VAHTI 2016b; VAHTI 2017;

¹⁰⁰ VAHTI 2017

puolelle. Määrät ovat vaihdelleet noin 500–15 000 tonniin vuosina 2012–2015. Määrät ovat yllättävän pieniä, kun muistetaan, että osa öljyistä kuluu käytössä eikä ole siten kerättävissä. Leinon¹⁰¹ arvion mukaan pelkästään hävikki vuosina 2012–2015 olisi öljyjättemaksun mukaisen markkinoilla olevan voiteluöljymäärän perusteella laskettuna 9 000–10 000 tonnia vuodessa. Tiedot ovat vain suuntaa-antavia VAHTI-rekisterin tietoihin liittyvistä epävarmuuksista johtuen.

Öljyjätettä on myös viety jätteesiirtoasetuksen mukaisesti Ruotsiin ja Saksaan. Taulukossa 4 on esitetty viime vuosien vientimäärät vuosina 2012–2015. Vuonna 2016 Suomesta vietiin jäteöljyä 252 tonnia ja maahan tuotiin 22 487 tonnia¹⁰². Vuoden 2014 selvästi muita vuosia korkeampi vientimäärä johtuu L&T Recoilin konkurssista, minkä vuoksi jäteöljyä jouduttiin myymään ulkomaille varastojen täytyttyä. Öljyjätteen vienti ja öljyjätehuollon omavaraisuus riippuu öljyn maailmanmarkkinahinnasta ja jäteöljyn kysynnästä. Suomessa käytetystä voiteluöljystä maksettu hinta on vaihdellut rajusti viime vuosina: vuoden 2013 kolmannesta vuosineljänneksestä vuoden 2014 loppuun hinta nousi 180 eurosta tonnilta 260 euroon tonnilta ja on sen jälkeen laskenut ollen vuoden 2016 ensimmäisellä vuosineljänneksellä 160 euroa tonnilta. STR Tecoilin regenerointilaitos on joutunut tuomaan ulkomailta jäteöljyjä toiminnan ylläpitämiseksi. Kaikkiaan Suomeen on tuotu jäteöljyjä huomattavasti enemmän kuin niitä on viety ulkomaille.

Tilastokeskus seuraa vuosittain jätemäärien ja jätteiden käsittelytapojen muutoksia perustuen VAHTI-rekisterin ja sitä täydentäviin Tilastokeskuksen tietoihin. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2015 käsiteltiin käytettyjä öljyjä yhteensä 38 872 tonnia, joista energiana hyödynnettiin 1 476 tonnia, polttamalla hävitettiin 6573 tonnia, materiaalina hyödynnettiin 30 782 tonnia ja kaatopaikalle sijoitettiin 41 tonnia.¹⁰³ Tilastokeskuksen jätetilastossa ei eritellä voiteluöljyjätteitä muista öljyjätteistä eivätkä luvut kaikilta osin täsmää suoraan VAHTI-rekisteristä saatujen jätetietojen kanssa.

4.1.4 Sopimusperusteisen järjestelmän piirissä kerätty ja kierrätetty määrä

Vuosina 2008–2012 Ekovoima Oy vastasi jäteöljyn keräyksestä. Vuonna 2008 kerätty määrä oli 24 487 tonnia laskien vuoteen 2012 mennessä 20 962 tonniin. Vuoden 2013 alusta keräyksestä on vastannut L&T ja sen keräystavoitteeksi asetettiin 20 000 tonnia vuodessa, mutta tätä ei ole saavutettu. Vuosina 2013–2015 kerätyt määrät ovat olleet 9 122–9 494 tonniin vuodessa ja regenerointiin toimitetut määrät 8 271–8 941 tonnia vuodessa. Vuon-

101 Leino 2013

102 Nikander 2016

103 Suomen virallinen tilasto (SVT)

na 2016 L&T keräsi 10 155 tonnia öljyjätettä, josta regenerointiin toimitettiin 9 722 tonnia. Monet aiemmin Ekovoiman kanssa asioineet ovat jatkaneet asiakassuhdettaan eivätkä ole vaihtaneet kerääjää. Muun muassa kunnat ovat jatkaneet Ekokemin asiakkaina, mutta kunnallisten jäteyhtiöiden kautta kerätyn jäteöljyn määrä on ollut varsin pieni verrattuna muihin jäteyhtiöihin. Vuonna 2014 VAHTI-rekisterin¹⁰⁴ mukaan kunnilta kerätyn jäteöljyn määrä oli 1981 tonnia kun se muiden jäteyhtiöiden osalta oli 35 561 tonnia ja vuonna 2015 vastaavat luvut olivat 1391 tonnia ja 44261 tonnia. Markkinoilla toimii L&T:n lisäksi muita jäteöljyn keräilijöitä.

Suurin osa L&T:n vuosina 2013–2016 keräämästä öljyjätteestä toimitettiin STR Tecoil Oy:lle. STR Tecoil Oy:n Haminan regenerointilaitos on kuitenkin kärsinyt raaka-ainepulasta, sillä jalostamon kapasiteetti on 70 000 tonnia¹⁰⁵. Öljyjättemaksun kertymän perusteella laskettu Suomen markkinoilla olevien voiteluöljyjen ja -valmisteiden määrä on vaihdellut vuosina 2007–2015, mutta niissä on havaittavissa laskevaa trendiä. Nykyinen kotimaisilta markkinoilta kerättävä jäteöljyn määrä ei riitä jalostamon tarpeisiin, vaikka kaikki kerättävissä oleva jäteöljy saataisiin talteen, koska vain noin puolet siitä on hyödyntämiskelpoista. Nykyisin osa jäteöljyistä käytetään ympäristöluvan mukaisesti polttoaineena. On myös esitetty arvioita, että jäteöljyä poltettaisiin laittomasti pienkattiloissa, mutta tällaista käyttöä on kovin vaikea valvoa, joten siitä ei ole pitävää näyttöä. Arviot ovat perustuneet mm. jäteöljyn polttoon soveltuvien monitoimipolttimien lisääntyneisiin myyntimääriin.

4.2 Öljyjättemaksuna kertyvien varojen käyttö

4.2.1 Öljyjättemaksuna kertyvien varojen käyttö öljyjätehuoltoon

Öljyjättemaksun vuosittainen kertymä on ollut n. 3,5–4,0 miljoonaa euroa.¹⁰⁶

Taulukko 5. Öljyjättemaksua kertyi vuosina 2013–2016 seuraavasti:

Vuosi	Summa €
2013	3 813 471
2014	3 429 367
2015	3 723 834
2016	3 825 097

104 VAHTI 2016a

105 STR Tecoil 2015a

106 Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen 2014 s. 52

Vuonna 2017 öljyjättemaksun kertymän on valtion talousarviossa arvioitu olevan neljä miljoonaa euroa, josta öljyjätehuoltoon on osoitettu käytettäväksi miljoona euroa ja öljy-suojarahastoon siirrettäväksi kolme miljoonaa euroa.¹⁰⁷ Verovajeen arviointimenetelmiä kehittäneen työryhmän loppuraportissa todetaan, että öljyjättemaksuun kohdistuva har-maatalous on varsin vähäistä, arviolta n. 3–5 % maksun vuosittaiseen kokonaiskertymään suhteutettuna. Käytännössä tämä tarkoittaa n. 116 000–193 000 euron vuosittaisia maksu-menetyksiä vuoden 2012 veronkantotietojen valossa.¹⁰⁸ Suomen sopimusperusteisen öl-jyjätehuoltojärjestelmän keskitetty hallinnointi öljyjättemaksua kantamalla onkin oletetta-vasti omiaan helpottamaan valvontaa ja mahdollisten vapaamatkustajien tunnistamista.¹⁰⁹

Ympäristöministeriö ohjaa öljyjättemaksun kertymästä öljyjätehuoltoon osoitettujen varo-jen käyttöä myöntämällä valtionavustusta öljyjätehuollon järjestämisestä aiheutuvien kus-tannusten kompensoimiseen sellaiselle yhtiölle, jonka kanssa ministeriö on tehnyt öljyjä-temaksulain 7.2 §:ssä tarkoitetun sopimuksen. Viime vuosina valtakunnallisen öljyjätehuol-lon järjestämiseen ei ole ollut tarpeen myöntää valtionavustusta. Viimeksi valtionavustusta myönnettiin vuosina 2011 ja 2012, jolloin ympäristöministeriön tuolloisen sopimuskump-panin Ekovoima Oy:n toiminta oli alijäämäistä. Vuonna 2011 lopullisen valtionavustuk-sen määrä oli 270 319,40 euroa. Vuonna 2012 valtionavustusta myönnettiin yhteensä 379 409,37 euroa.¹¹⁰ Ympäristöministeriön viimeisin sopimuskumppani L&T ei ole hake-nut valtionavustusta. Vuonna 2013 L&T:lle myönnettiin sopimuksen mukaisesti korvausta valtakunnallisen öljyjätehuollon tiedottamisesta aiheutuvista kustannuksista, jotka saivat enimmillään olla 90 000 euroa (ilman alv). Korvausta myönnettiin arvonlisäveroineen yh-teensä 104 405 euroa.¹¹¹

Valtion talousarviossa öljyjätehuoltoon osoitetut varat ovat kolmevuotisia siirtomäärä-rahoja. Siirtomäärärahalta tarkoitetaan valtion talousarviosta annetun lain¹¹² (423/1988, budjettilaki) 7.3 §:ssä määrärahaa, jota ei saa ylittää ja joka saadaan siirtää käytettäväk-si varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana ja jos kyseessä on valtion investointihanke, neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään. Sellainen osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyt siirtomääräraha, jota ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, on budjettilain 19 §:n mukaan peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha merkitään tuloksi. Käytännössä valtion talousar-viossa öljyjätehuoltoon osoitetut määrärahat siis vanhenevat ja siirtyvät valtiolle, jos niitä ei käytetä kolmen vuoden sisällä. Siirtomäärärahat muodostavat poikkeuksellisen voimas-

107 Talousarvioesitys 2015

108 Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen 2014 s. 52

109 European Commission – DG Environment 2014 a, s. 10.

110 Ympäristöministeriö 2014

111 Peuranen 2015b.

112 Laki valtion talousarviosta 423/1988

saoloaikansa vuoksi poikkeuksen budjetin vuotuisuusperiaatteesta ja turvaavat osaltaan budjetin joustavuutta.¹¹³

4.2.2 Valtion talousarviossa öljysuojarahastolle siirrettyjen varojen käyttö

Öljysuojarahasto saa valtaosan varoistaan öljysuojamaksusta, jota maksetaan öljysuojarahastolain 5 §:n perusteella Suomeen tuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä. Vuosina 2010–2015 öljysuojamaksua perittiin korotettuna siten, että sen määrä on 1,5 euroa/tonni. Nyttemmin maksu on palautunut aikaisemmalle tasolle 0,5 euroa/tonni. Öljysuojamaksuna kertyvät varat käytetään öljyvahinkojen torjunnasta sekä torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Öljysuojarahaston öljyn pilaamien alueiden tutkimus- ja kunnostushankkeisiin myöntämien korvausten aiheuttamat kustannukset sen sijaan katetaan pääasiassa valtion talousarviossa öljyjättemaksun kertymästä öljysuojarahastoon siirrettävillä varoilla. Talousarviosiirrot muodostavat näin ollen merkittävän osan rahaston puhdistuskustannuksiin käytettävissä olevista varoista. Aiemmin öljyjättemaksulain 7.1 § olisi mahdollistanut siirrettyjen varojen käyttämisen myös maa-alueilla tapahtuneiden öljyvahinkojen ja niiden torjuntakustannusten korvaamiseen, mutta käytännössä varat ohjattiin tällöinkin öljypilaantuneiden alueiden kunnostamiseen.¹¹⁴

Öljysuojarahaston tilinpäätöksen mukaan öljysuojamaksun tuotto oli 23,8 miljoonaa euroa vuonna 2015.¹¹⁵ Samana vuonna rahastoon siirrettiin vuoden 2013 talousarviossa myönnetty 3 miljoonan euron määräraha. Öljysuojarahaston kassatilanteen vuoksi vuosina 2014 ja 2015 valtion talousarviossa myönnettyjä määrärahoja siirrettiin parin vuoden viiveellä. Heikko taloustilanne on nimittäin viivästyttänyt torjuntaviranomaisten hankintoja, mikä yhdessä öljysuojamaksun kasvaneen tuoton kanssa on kasvattanut öljysuojarahaston pääoman 44,2 miljoonaan euroon.¹¹⁶ Öljysuojarahaston pääomarajoja on korotettu vuoden 2019 loppuun saakka siten, että rahaston pääoman noustessa yli 50 miljoonan euron, öljysuojamaksun periminen lopetetaan, kunnes pääoma on pienentynyt alle 25 miljoonan euron. Öljysuojamaksuun ja öljysuojarahaston pääomarajoihin tehtyjen korotusten taustalla on pyrkimys turvata öljysuojarahaston maksuvalmius alueellisten pelastuslaitosten ja valtion korottaessa öljyntorjuntavalmiuttaan Suomenlahden kasvaneen öljyvahinkoriskin vuoksi.¹¹⁷

113 Myrsky 2010, s. 131.

114 Huhtala 2015.

115 Ympäristöministeriö 2016b s. 5

116 Ympäristöministeriö 2016 s. 12.

117 HE 167/2009, s. 1.

Öljysuojarahastosta maksettujen korvausten määrä oli vuonna 2015 yhteensä 22,95 miljoonaa euroa. Öljypilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostuskustannuksiin maksettujen korvausten osuus tästä oli kaikkiaan 3,28 miljoonaa euroa¹¹⁸, joista 1,1 miljoonaa euroa myönnettiin öljypilaantuneiden alueiden tutkimus- ja kunnostushankkeelle, eli ns. JASKA-hankkeelle. Öljysuojarahasto korvaa myös osan valtakunnallisen maaperän kunnostusohjelma SOILIn kustannuksista sekä JASKA-hankkeen ja SOILI-ohjelman ulkopuolisten ns. ESKO-kohteiden ja muiden öljypilaantuneiden kohteiden tutkimus- ja kunnostuskustannukset. Vuonna 2015 korvattiin poikkeuksellisen paljon, 1,1 miljoonaa euroa, tutkimus- ja kunnostuskustannuksia sellaisille hakijoille, jotka olivat jo huolehtineet pilaantuneen alueen kunnostamisesta¹¹⁹. Öljyjättemaksun kertymästä öljysuojarahastolle osoitettujen varojen mahdollisella ylijäämällä katetaan öljypilaantuneiden alueiden kunnostustoiminnasta aiempina vuosina öljysuojarahastolle aiheutuneita kustannuksia. Pitkällä aikavälillä öljypilaantuneiden maiden kunnostustoimintaan on käytetty enemmän varoja kuin mitä niitä on kertynyt. Vuosina 1997–2015 öljysuojarahastoon siirrettiin öljyjättemaksun kertymästä kokonaisuudessaan 33,8 miljoonaa euroa, kun vastaavana aikana kunnostushankkeisiin käytettiin yhteensä 36,8 miljoonaa euroa.¹²⁰

4.3 Valtiontukisäädökset ja tuki öljyjätehuollolle

EU lainsäädäntö säätelee valtion varojen käyttöä taloudellisen toiminnan tukemiseen ja sen pitää olla komission hyväksymää. Euroopan unionin oikeuden mukaan kilpailua vääristävät valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Euroopan unionin valtiontukisääntelyllä, joka on osa unionin kilpailuoikeutta, pyritään takaamaan tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella.¹²¹

EU on uudistanut valtiontukisääntöjään mm. valtiontukimenettelyjen sekä valtiontuen hyväksyttävyyden osalta. Sääntely tuli pääosin voimaan vuonna 2014. Valtiontukimenettelyjä koskevat säännöt on koottu valtiontukien ns. menettelyasetukseen (neuvoston asetukset 2015/1589) ja valtiontuki-ilmoituksissa käytettävät lomakkeet ovat komission ilmoituksia ja tietolomakkeita koskevassa asetuksessa (EU) 2015/2282. Valtion tuen käsitettä komissio on selventänyt tiedonannossa valtion tuen käsitteestä (EUVL 2016/C 262/01). Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. EU:n valtiontukisäännöt koskevat siten niin julkisia kuin yksityisiä yrityksiä ja esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa.

118 Ympäristöministeriö 2016 s. 31

119 Ympäristöministeriö 2016 s. 11

120 Ympäristöministeriö 2016 s. 12

121 HE 56/2016

Valtion tueksi katsotaan sellaiset tuet, jotka täyttävät kaikki seuraavat kriteerit: 1) se on myönnetty julkisista varoista, 2) se on valikoivaa, 3) se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4) se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukia myöntävät esimerkiksi Tukes, Finnvera, ELY-keskukset, maakuntien liitot, kunnat ja kuntayhtymät. Tukea voi olla avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomaisijoitus tai pääomitus, verovapaus, veronalennus, veronpalautus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta. Kilpailun katsotaan vääristyvän tai uhkaavan vääristyä, jos yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman kuin mikä sillä olisi ilman tukea esimerkiksi vapauttamalla yrityksen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on alhainen; riittää, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Valtiontuen määritelmä ei edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan olisi merkittävää tai olennaista.^{122 123}

Tästä huolimatta yritystoimintaa voidaan kuitenkin tukea EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. Valtiontuki voi olla EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa, jos tuella edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa (107 artiklan 2 ja 3 kohdat) määritellyjä tavoitteita. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja nämä on Suomessa kirjattu lakiin taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.¹²⁴ Tuella tulee olla selkeä yhteiskunnallinen tavoite tai taloudellinen tavoite, jolla korjataan puutteita markkinoiden toiminnassa. Sen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset. Tuen tulisi olla kannustava ja ensisijaisesti määräaikainen. Yksittäisen tukipäätöksen yhteydessä sitä myöntävän viranomaisen on selvitettävä tuettavaan hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Harkinnanvaraista tukea voidaan myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan.¹²⁵ Valtiontukien valvonnalla pyritään varmistamaan, että viranomaisten menettelytavat tukia myönnettäessä ovat oikeita ja että tuet täyttävät niille asetetut vaatimukset.¹²⁶

122 HE 56 / 2016

123 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014

124 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014

125 Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016

126 HE 56/2016

4.3.1 Valtiontukien ennakoilmoitusmenettely

Peruseriaate on, että komissiolle on ilmoitettava ennakolta tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista. Komissio tutkii täyttyvätkö hyväksyttävyyden yleiset ja kyseistä tukimuotoa koskevat erityiset edellytykset. Viranomainen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

Ilmoitus valtiontuesta on toimitettava niin ajoissa, että ilmoitukseen liittyvät neuvottelut komission kanssa voidaan käydä ennen suunniteltua tukiohjelman voimaantulopäivää tai yksittäisen tuen myöntämispäivää.

Komissiolla on kaksi kuukautta aikaa tuen alustavaan tutkintaan täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos komissio ei ole pyytänyt jäsenmaalta lisäselvityksiä eikä ole tehnyt päätöstä 2 kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, pidetään tukea komission hyväksymänä. Tällöin asianomainen jäsenvaltio voi ottaa kyseisen tuen käyttöön ilmoitettuaan siitä ennalta komissiolle, jollei komissio tee päätöstä 15 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos komissio ei pidä tukea sisämarkkinoille soveltuvana, sen on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, jossa komissio pyytää kyseiseltä jäsenmaalta ja muilta asianosaisilta huomautukset yleensä enintään kuukauden kuluessa. Kyseessä olevalla jäsenmaalla on mahdollisuus vastata annettuihin huomautuksiin yleensä enintään kuukauden kuluessa. Saatujen tietojen pohjalta komissio tekee päätöksen tuen soveltuvuudesta. Jos tutkintaa ei ole saatettu päätökseen 18 kuukauden kuluessa menettelyn aloittamisesta, jäsenvaltiolla on mahdollisuus pyytää päätöstä, joka komission olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa.¹²⁷

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittaiset kertomukset kaikista voimassa olevista tukiohjelmista, joiden osalta komissio ei ole päätöksessään vaatinut erillistä raportointia.¹²⁸

Suomessa valtiontuki-ilmoitukset komissiolle toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriön, TEM, välityksellä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaa lukuun ottamatta, ja TEM on ilmoitusmenettelyn aikana yhteystahona kansallisten viranomaisten ja komission välillä. TEM avustaa valtiontukisääntöjen tulkintaan liittyvissä kysymyksissä, mutta kukin tukiviranomainen on itse vastuussa toimenpiteen valtiontukiluonteen arvioinnista ja asianmukaisten menettelyjen noudattamisesta.

¹²⁷ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589

¹²⁸ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589

TEM:n yhteydessä toimii yritystukilautakunta, josta tukiviranomaisen on pyydettävä lausunto taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) mukaan. Lautakunta ottaa kantaa siihen, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Lautakunnalta voidaan pyytää lausuntoa myös siitä täyttääkö tuki laissa määritellyt ns. hyvän tuen edellytykset.¹²⁹

Valtiontukien ennakkoilmoitusmenettelystä on merkittäviä poikkeuksia. Tuki-ilmoitusta komissiolle ja komission etukäteishyväksyntää tukijärjestelylle ei tarvita esimerkiksi, jos kyseessä on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) mukainen tuki tai vähämerkityksinen tuki (de minimis –asetus 1407/2013).¹³⁰

4.3.2 Suomen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva ennakkoilmoitus

Suomi notifioi vuonna 1997 pysyvän tukiohjelman¹³¹, jossa öljyjätmaksulla kerättäviä varoja käytetään öljyjätehuollon kustannusten kattamiseen ja tavoitteena on öljyjätehuollon ylläpitäminen ja edelleen kehittäminen. Ilmoituksen mukaan tukea myönnetään ympäristöministeriön kanssa sopimuksen öljyjätehuollon hoitamisesta tehneelle yritykselle. Sopimukset tehdään vuodeksi kerrallaan. Yritys vastaa koko maan osalta jäteöljyn ja muun öljyjätteen keräyksen, kuljetuksen, varastoinnin, hyödyntämisen ja käsittelyn järjestämisestä sekä niiden toimittamisesta laadultaan tarkastettuina edelleen jätelain mukaisesti hyödynnettäviksi tai käsiteltäviksi.¹³²

Tukea myönnetään vuosittain hakemuksen perusteella harkinnanvaraisesti sopimuksen tehneelle yritykselle. Tuki kattaa kaikki öljyjätehuollosta aiheutuneet nettokustannukset. Tukeen oikeuttavia kustannuksia ovat:

- korvaukset, joita yritys maksaa öljyjätteen tuottajille ja vastaanottopaikkoja ylläpitäville yrityksille ja kunnille,
- korvaukset, joita yritys maksaa öljyjätettä kuljettaville ja kerääville yrityksille sekä
- yritykselle itselleen öljyjätehuollosta ja siinä tarvittavien laitteiden hankinnasta aiheutuvat kustannukset sekä kohtuulliseksi katsottava liikevoitto.

129 Työ ja elinkeinoministeriö 2017

130 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014

131 Ympäristöministeriö 1997a; Ympäristöministeriö 1997b

132 Ympäristöministeriö 1997a; Ympäristöministeriö 1997b: European commission 1997a; Euroopan komissio 1997b

Harkinnanvaraisesti tukea voidaan myöntää myös öljyjätehuoltoon liittyviin investointeihin enintään 30 % hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Erityistapauksissa avustus voisi olla suurempi esim. 50–60 %.

Suomi totesi lisäselvityksessään¹³³, ettei pidä tarkoituksenmukaisena öljyjätehuollon järjestämistä koskevan sopimuksen kilpailuttamista. Perusteluksi esitettiin ongelmajätteiden (40 % öljyjätettä) kuljetuksen ja käsittelyn erityisluonnetta: harvaan asuttu maa, verraten pieni kertyvien ongelmajätteiden kertymä, suuret ongelmajätteiden keräily-, kuljetus- ja käsittelykapasiteetin investointikustannukset ja suuret keräys- ja kuljetuskustannukset. Lisäksi katsottiin, että Ekokem Oy Ab oli silloin omistuspohjansa, perustamissopimuksensa ja yhtiöjärjestyksensä perusteella julkinen hankintayksikkö, joka järjestää julkisen tarjouskilpailun jäteöljyn keräämisestä ja kuljettamisesta.

Komissio totesi hyväksymispäätöksessään¹³⁴ ottavansa huomioon, että toistaiseksi vain Ekokem Oy oli valittu jäteöljyn käsittelijäksi, koska sillä hetkellä se oli Suomessa ainoa yritys, joka pystyi järjestämään jäteöljyjen koko maata kattavan keräämisen, käsittelyn ja hävittämisen asiaankuuluvalla ympäristöä kunnioittavalla tavalla. Suomen erityisolosuhteista johtuen voitiin julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamista koskevan direktiivin 92/50/ETY 11 artiklan 3b kohdan mukaisesti todeta, että kysymyksessä olevan palvelun voi teknisistä syistä hoitaa vain erikoistunut palvelun tarjoaja. Komissio päätti, etteivät jäteöljyjen keräämisestä ja käsittelystä maksetut korvaukset olleet EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion tukea.

Vuonna 2001 Suomi sai komissiolta virallisen huomautuksen¹³⁵ ja vuonna 2002 perustellun lausunnon¹³⁶ siitä, ettei ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä etusijan antamiseksi jäteöljyn uudistamiselle, vaikka se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestelyjen kannalta mahdollista. Suomen kanta oli, että uudistamiselle oli taloudellisia ja järjestelyistä johtuvia esteitä. Komissio katsoi, ettei jäteöljyn vähäisen määrän yhdessä valtiossa pitäisi aiheuttaa kansallisiin rajoihin tai tuotantoon liittyviä esteitä sisämarkkinoiden vuoksi. Vaadittavana toimenpiteenä Suomi teki uuden notifiointin¹³⁷ öljyjätehuoltoon myönnettävästä tuesta, jossa öljyjätehuollon järjestämisen lisäksi investointitukea olisi myönnetty kertaluontoisesti öljyn regenerointilaitoksen rakentamiseen. Avustus olisi ollut enintään 30 % hyväksyttävistä kustannuksista ja se olisi maksettu laitoksen rakentamisaikana. Tuotantotukea avustus ei olisi sisältänyt. Ympäristöministeriö perui kuitenkin ilmoituksen, mutta kirjeestä¹³⁸ ei

133 Ympäristöministeriö 1997b

134 Euroopan komissio 1997b

135 Euroopan yhteisöjen komissio 2001

136 Euroopan yhteisöjen komissio 2002

137 Ympäristöministeriö 2002

138 Ympäristöministeriö 2003

käy ilmi peruutuksen syytä. Siinä viitataan vain komission lähettämään sähköpostiviestiin, jota ei ole dokumentoitu. Kirjeen sisällöstä voi päätellä, että komission ja Suomen näkemykset tukikelpoisista investointikustannuksista ja regeneroinnin toimintatuesta erosivat toisistaan.

Näin ollen vuonna 1997 ilmoitettu ja komission hyväksymä tukijärjestelmä on edelleen voimassa. Siihen tehtävistä muutoksista on ilmoitettava komissiolle ja saatava sen hyväksyntä.

4.3.3 De minimis -tuki

Hallinnollisesti kevein tukimuoto on ns. de minimis -tuki (komission asetus 1407/2013)¹³⁹, joka ei vaadi ennakoilmoitusta eikä komission hyväksyntää. Sillä tarkoitetaan enintään 200 000 euron tukea, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa. Yrityksen kyseisen jäsenvaltion kaikilta eri viranomaisilta eri tarkoituksiin kyseisenä ajanjaksona saamat de minimis-tuet lasketaan yhteen eikä niiden yhteismäärä saa ylittää edellä mainittua enimmäismäärää. De minimis -asetusta sovelletaan kaikilla toimialoilla lukuun ottamatta maatalouden alkutuotantoa sekä kalastus- ja vesiviljelyä, joita koskevat omat de minimis -sääntönsä. Rajoituksia on maataloustuotteiden jalostuksen, kaupan ja tavarankuljetuspalvelun alalla toimiviin yrityksiin kohdistuvien tukien osalta. De minimis -asetus ei oikeuta maksamaan vientitukea eikä tukea, jolla suositaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.¹⁴⁰

4.3.4 Ryhmäpoikkeusasetus

Vuosina 2014–2020 sovellettava valtiontukien yleinen ryhmäpoikkeusasetus (Komission asetus 651/2014) tuli voimaan 1.7.2014. Asetuksen soveltamisala on aiempaa laajempi ja sen piiriin kuuluu kaikkiaan 44 eri tukimuotoa. Tavoitteena on nopeuttaa valtiontukien käsittelyä sekä siirtää komission valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiin.

EU:n jäsenvaltiot voivat myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset täyttäviä tukia ilman ennakoilmoitusta ja komission ennakkohyväksyntää. Asetuksen piiriin kuuluvasta tukiohjelmasta tai tapauskohtaisesta tuesta on kuitenkin toimitettava komissiolle yhteen-veto 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta. Suomessa ilmoitukset toi-

¹³⁹ Komission asetus 1407/2013

¹⁴⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a

mitetaan TEM:n välityksellä. Komissio julkaisee yhteenvedot verkkosivuillaan ja jäsenvaltion viranomaisten on julkaistava tukitoimenpidettä koskeva teksti internetissä. Komissio valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen noudattamista jälkikäteen vuosiraportoinnin ja jälkikäteisvalvonnan avulla.¹⁴¹

Ryhmäpoikkeusasetuksella voidaan myöntää euromääräisesti aiempaa suurempia tukia. Asetuksen perusteella voidaan myöntää erilaisia tukia mm. ympäristönsuojeluun. Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvat ympäristönsuojeluun kohdennetut tuet, lukuun ottamatta pilaantuneiden maiden kunnostukseen myönnettäviä tukia, voivat olla korkeintaan 15 miljoonaa euroa investointihanketta ja yritystä kohden. Tätä suuremmat tuet kuuluvat ennakoilmoitusmenettelyn piiriin. Öljyjätehuollon osalta ympäristösuojelun mahdollisista investointimuodoista soveltuvin olisi investointituki jätteen kierrätykseen ja uudelleenkäyttöön. Se edellyttää, että kyse on muiden yritysten tuottamista jätteistä, jotka muussa tapauksessa kierrätyksen ja uudelleenkäytön sijaan hävitettäisiin tai niitä hyödynnettäisiin ympäristön kannalta haitallisemmalla tavalla. Jätteen hyödyntämistoimista ryhmäpoikkeus koskee vain kierrätystä ja uudelleenkäyttöä. Tuki ei saa johtaa siihen, että pilaantumisen aiheuttajat vapautuisivat heille kuuluvista kustannuksista tai tavanomaisista liiketoimintakustannuksista. Investoinnin tulee lisätä kierrätettävien materiaalien kysynnän lisäksi myös niiden keruuta. Lisäksi investoinnin tulisi johtaa alan viimeisimmän teknisen kehitystason ylittämiseen. Alan viimeisimmällä kehityksellä tarkoitetaan prosesseja, joissa jätetuotteen uudelleenkäyttö lopputuotteen valmistuksessa on taloudellisesti kannattava tavanomainen käytäntö. Käsitettä 'alan viimeisin kehitys' on tarvittaessa tarkasteltava unionin teknologia- ja sisämarkkinoiden kannalta. Tukikelpoisia kustannuksia ovat kierrätyksen ja uudelleenkäytön parantamisen ylimääräiset kustannukset verrattuna perinteisiin ratkaisuihin. Tukea voidaan myöntää enintään 35 % tukikelpoisista kustannuksista, mutta tukea voidaan maksaa 20 prosenttiyksikköä enemmän pienelle yritykselle¹⁴² ja 10 prosenttiyksikköä enemmän keskisuurelle yritykselle¹⁴³. Jos investointikohde sijaitsee perussopimuksen tukialueilla, niin tukea on 107 §:n 1a-alueilla mahdollista maksaa 15 prosenttiyksikköä enemmän tai 107 §:n 3c-alueilla 5 prosenttiyksikköä enemmän.¹⁴⁴

Ryhmäpoikkeusasetusta voidaan soveltaa kansallisesti rahoitettuihin tukitoimenpiteisiin sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista EU:n osaksi rahoittamiin toimenpiteisiin. Valtiontukisäännöissä määrätään tuen enimmäismäärästä (euroa) tai enimmäisintensiteetistä (tuen määrä suhteessa tukikelpoisiin kustannuksiin, %). Eri tukien ja tukimuotojen kautumista koskevat säännöt tulee ottaa huomioon.

141 Komission asetus 651/2014, Työ- ja elinkeinoministeriö 2014

142 10–50 työntekijää ja taseen loppusumma enintään 10 M€

143 50–250 työntekijää ja vuosiliikevaihto on enintään 50 M€ tai taseen loppusumma on enintään 43 M€

144 Komission asetus 651/2014

Ryhmäpoikkeusasetusten mukaista tukea ei voida myöntää taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille lukuun ottamatta tukiohjelmia tietyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi.

4.3.5 Vaikeuksissa olevan yrityksen tukeminen EU:n valtiontukisäännöissä

Kannattamattomien yritysten poistuminen markkinoilta on tavanomainen osa markkinoiden toimintaa, ja niiden tukeminen valtion toimenpitein voi vääristää kilpailua merkittävästi. Siksi valtion tuen myöntäminen vaikeuksissa oleville yritykselle on vain hyvin rajoitusti mahdollista. Kuten jo edellä todettiin ryhmäpoikkeusasetus kieltää tuen myöntämisen vaikeuksissa olevalle yritykselle joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Myös useissa muissa valtiontukitiedonannoissa ja suuntaviivoissa vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen on kielletty.¹⁴⁵

Valtion on mahdollista tukea rahoitusalan ulkopuolista vaikeuksissa olevaa yritystä komission tätä koskevan tiedonannon¹⁴⁶ mukaisesti vain jos mitään markkinavaihtoehtoja ei enää ole ja tuki on tarpeen tarkasti määritellyn yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tällainen tuki tulee ilmoittaa ennalta komissiolle, ja sille pitää saada komission hyväksyntä ennen toimeenpanoa. Yleisen de minimis-tukiasetuksen (1407/2013) perusteella tukea voidaan myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle ilman komission ennakkohyväksyntää suorana avustuksena, omana pääomanluonteisena sijoituksena tai pääomapanoksena, mutta ei lainana tai takauksena. Vaikeuksissa olevaa yritystä voidaan rahoittaa sellaisin markkinaehtoisin toimenpitein, jotka eivät muodosta valtiontukea EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan merkityksessä.¹⁴⁷

Vaikeuksissa olevana yrityksenä pidetään yleisesti ottaen yritystä, jonka toiminnan katsotaan loppuvan lähes varmasti lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä ilman viranomaisten tukitoimia. Valtiontukisäännöissä on määritelty yksityiskohtaiset kriteerit, joiden nojalla yrityksen katsotaan olevan vaikeuksissa.

Myönnettävän tuen tulee olla ainutkertaista eli korkeintaan kerran kymmenessä vuodessa toistuvaa. Lisäksi edellytetään, että yrityksen tietyt osat ovat edelleen periaatteessa elinkelpoisia ja että yritys pystyy rakenneuudistuksella parantamaan elinkelpoisuuttaan lopettamalla tappiollista toimintaa ja uudelleenorganisoiden muita toimintojaan.¹⁴⁸ Tuki voi olla luonteeltaan lyhytaikaista lainoina tai takauksina myönnettyä maksuvalmiustukea

¹⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b

¹⁴⁶ Komission tiedonanto 2014/C 249/01

¹⁴⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b

¹⁴⁸ Komission tiedonanto 2014/C 249/01

(ns. pelastamistuki tai väliaikainen rakenneuudistustuki) sekä rakenneuudistustukea, jolla tavoitellaan yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamista.

4.4 Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva hankintamenettely

4.4.1 Öljyjätehuoltoa koskevien palveluiden suoramarkinta Ekokem Oy Ab:ltä

Ympäristöministeriöllä oli valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskeva sopimus Ekokem Oy Ab:n kanssa 1980 –luvulta lähtien, jolloin valtakunnallinen öljyjätteiden keräys ja käsittely aloitettiin. Sopimuskumppaniksi Ekokem valittiin, koska se oli osittain valtion omistama.¹⁴⁹ Omistuspohjansa vuoksi Ekokem katsottiin julkiseksi hankintayksiköksi, jonka kautta palvelu hankittiin suoramarkintana. Lisäksi aiempi öljyjätetaksu kertyvien varojen käytöstä annettu valtioneuvoston päätös (446/1987) edellytti, että ympäristöministeriön sopimuskumppanin tuli olla valtakunnallista ongelmajätelaitosta ylläpitävä yhtiö. Ekokemin monopoliasemaa ongelmajätteiden käsittelyssä pidettiin tuohon aikaan itsestäänselvytenä ja vallitseva näkemys oli, että Suomessa voisi toimia vain yksi ongelmajätteitä käsittelevä yritys, jolla olisi edellytykset käsitellä taloudellisesti ja tehokkaasti kaikki maassa syntyvät ongelmajätteet. Suomessa ei 1980 –luvulla ollut juurikaan muita ongelmajätepalveluja tarjoavia elinkeinonharjoittajia, sillä ongelmajätteisiin liittyviä palveluja ei pidetty lupaavana liiketoiminta-alueena. Ongelmajätemarkkinat alkoivat kehittyä vasta 1990-luvulla, jolloin markkinoille tuli runsaasti uusia ongelmajätepalveluita tarjoavia yrityksiä.¹⁵⁰ Voimassa olevan, vuonna 1998 voimaantulleen valtioneuvoston päätöksen perusteella ympäristöministeriön sopimuskumppani voi olla myös jokin muu yritys kuin valtakunnallista ongelmajätelaitosta ylläpitävä yhtiö.

Aluksi valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskeva sopimus tehtiin Ekokemin kanssa vuodeksi kerrallaan ja sittemmin viisivuotiskaudeksi. Viimeisin ympäristöministeriön ja Ekokemin välinen sopimus koski vuosia 2008–2012. Ekokemillä oli oikeus siirtää ympäristöministeriölle kirjallisesti ilmoitettuaan siirtää kyseinen sopimus kokonaan omistamalleen konserniyhtiölle, joka toimi julkisena hankintayksikkönä.¹⁵¹ Ekokem siirsi valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevan sopimuksen tytäryhtiölleen Ekovoima Oy:lle 30.12.2007 lukien. Käytännössä Ekovoimalta puuttui oma organisaatio, ja se hankki tarvitsemansa palvelut ja

149 European Commission – DG Environment 2014a s. 9.

150 Kilpailuvirasto 2008, s. 117.

151 Ympäristöministeriön & Ekokem 22.1.2007

toimintojen suorittajat Ekokemiltä yhtiöiden välisen palvelusopimuksen perusteella. Julkisina hankintayksiköinä Ekokem ja Ekovoima olivat velvollisia kilpailuttamaan öljyjätteen keräystoiminnan. Käytännössä siitä vastasivat alueelliset sopimussuhteiset urakoitsijat.

Suorahankintamenettely koettiin hallinnollisesti kevyeksi ja sopimukset helposti hallinnoitaviksi. Ympäristöministeriö valvoi öljyjätehuoltoon myönnettyjen varojen käyttöä ja Hämeen ympäristökeskus (nykyinen Hämeen ELY-keskus) Ekokemin käytännön toimintaa. Lisäksi Ekokemin kanssa järjestettiin vuosittain tilannekatsaus, jossa käytiin läpi öljyjätehuollon järjestämistä ja vuosittaista tilannetta.¹⁵² Ympäristöministeriön ja Ekokemin väliseen suorahankintasopimukseen taikka alueellisiin keräyssopimuksiin ei missään vaiheessa haettu muutosta, eikä Kilpailuvirastokaan (nykyisin Kilpailu- ja kuluttajavirasto) pitänyt kuvatuunlaisia järjestelyjä ongelmallisina. Vuosina 1993–1994 Kilpailuvirasto selvitti Ekokemin toimintaperiaatteita öljyjätehuollossa sekä muiden ongelmajätteiden keräyksessä ja käsittelyssä. Tuolloin Kilpailuvirasto katsoi, että Ekokemin jäteöljyn keräilyyn myöntämät alueelliset yksinoikeudet olivat öljyjätehuollon tavoitteet huomioon ottaen hyväksyttäviä. Valtion jäteöljyjen keräilystä maksamat korvaukset sekä tarve kerätä jäteöljyt mahdollisimman tarkasti talteen muodostivat sellaisen erityisen syyn, jonka nojalla yksinoikeuksien myöntäminen ei täyttänyt nyt jo kumotun kilpailunrajoituslain (480/1992) 7.3 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkistöä.¹⁵³ Sittemmin Ekokemin ja ympäristöministeriön väliseen sopimukseen otettiin kuitenkin ehto, jonka mukaan kerääjillä ei ollut yksinoikeutta öljyjätteen keräämiseen alueellaan ja ettei alueellisella keräyksellä rajoitettu jätteen tuottajan oikeutta luovuttaa öljyjäte mille tahansa jätelaissa sallitulle vastaanottajalle.¹⁵⁴

Kilpailuvirasto ryhtyi myös syksyllä 1996 selvittämään Ekokemin asemaa ja toimintatapoja ongelmajätteiden käsittelypalveluissa ja 21.12.2000 antamassaan päätöksessä se katsoi, ettei Ekokemin järjestämään öljyjätehuoltoon sisältynyt sellaisia kilpailua rajoittavia menettelytapoja, joihin olisi pitänyt puuttua. Kilpailuvirasto totesi, että Euroopan komissio oli hyväksynyt tukijärjestelmän, jossa öljyjättemaksuna kertyneitä varoja siirtyi ympäristöministeriön ja Ekokemin välisen sopimuksen perusteella sellaisille öljyjätteiden keräystoimintaa harjoittaville yrityksille, joiden kanssa Ekokem oli tehnyt keräyssopimuksen julkista kilpailuttamisprosessia noudattaen. Kilpailuvirasto katsoi myös, että maan jakaminen keräysalueisiin mahdollisti kilpailun syntymisen järjestetyssä tarjouskilpailussa, joskin myöhemmin tapahtuneet yritysostot vähensivät markkinoilla toimineiden kerääjien määrää. Alueellisella järjestelyllä turvattiin lisäksi öljyjätteen talteenotto syrjäalueilla. Ekokemin oli epäilty käyttävän hyväkseen markkina-asemaansa alusten öljyjätehuollossa, mutta saa-

152 Peuranen 2015a.

153 Dnro 371/63/93, Kilpailuviraston päätös 22.2.1994.

154 Ympäristöministeriö & Ekokem 22.1.2007

miensa selvitysten perusteella Kilpailuvirasto totesi, että satamissa alusten öljyjätehuoltoa hoitivat muutkin elinkeinonharjoittajat kuin Ekokem, eikä alusten öljyjätehuolto näin ollen ollut Ekokemin yksinoikeus. Kilpailuviraston mukaan ei esitetty näyttöä siitäkään, että Ekokem olisi käyttänyt hyväkseen markkina-asemaansa.¹⁵⁵

4.4.2 Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevien palveluiden kilpailutus

Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevat palvelut kilpailutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2012, kun sopimuskausi Ekovoima Oy:n kanssa oli päättymässä vuoden lopulla. Hankinnassa noudatettiin vuonna 2007 voimaan tullutta julkisista hankinnoista annettua lakia¹⁵⁶ (348/2007, hankintalaki) ja kaikki tässä luvussa olevat viittaukset hankintalakiin koskevat kyseistä lakia, ellei toisin mainita.¹⁵⁷ Palvelua ei voitu aikaisempaan tapaan hoitaa suoraanhankintana, sillä hankintalain 27 §:n varsin tiukat suoraanhankintaa koskevat edellytykset eivät täyttyneet. Suoraanhankinta tuli hankintalain perusteella kyseeseen vain poikkeuksellisesti johtuen lain lähtökohtana olevasta yleisestä kilpailuttamisvelvoitteesta.¹⁵⁸ Suoraanhankinnan käyttöedellytyksiä oli näin ollen tulkittava suppeasti.¹⁵⁹ Myös ennen hankintalain voimaantuloa tehdyt sopimukset oli pääsääntöisesti kilpailutettava niiden voimassaoloajan päättyessä.¹⁶⁰ Valtakunnallisen öljyjätehuollon kilpailutuksessa tavoitteena oli säilyttää öljyjätehuollossa vallinnut hyvä tilanne. Käytännössä ympäristöministeriö hankintayksikkönä on kokenut kilpailutusprosessin hallinnollisesti raskaaksi mm. mahdollisista valituksista johtuen.

Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva hankinta toteutettiin neuvottelumenettelyä noudattaen. Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan hankintalain (348/2007) 5.1 §:n 12 kohdan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö valitsee ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseen neuvottelumenettely valittiin, koska kyse oli hankintalain 66.2 §:n 8 kohdan mukaisesta palvelukonsessiosta eli palveluita koskevista käyttöoikeussopimuksista.¹⁶¹ Tällaisella sopimuksella tarkoitetaan hankintalain 5.1 §:n 6

155 Dnro 839/61/96, Kilpailuviraston päätös 21.12.2000.

156 Laki julkisista hankinnoista 348/2007

157 Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys HE 108/2016 annettiin eduskunnalle 22.6.2016. Uudistuksen taustalla ovat EU:n hankintadirektiiveihin tehdyt muutokset. Tasavallan presidentti vahvisti uudistukseen sisältyvät lait 29.12.2016. 1397/2016 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista tuli voimaan 1.1.2017

158 Kuoppamäki 2012 s. 372.

159 HE 50/2006 s. 76.

160 Kuoppamäki 2012 s. 381.

161 Ympäristöministeriö 27.6.2012.

kohdassa muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta suoritettujen palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Palveluita koskeva käyttöoikeussopimus siis eroaa palveluhankintasopimuksesta palveluista suoritettavien vastikkeiden osalta, sillä käyttöoikeussopimuksen perusteella palvelun suorittajalle siirtyy rahallisen vastikkeen sijasta tai sen ohella hankinnan kohteen käyttöoikeus.¹⁶² Palvelukonsessiolle on tunnusomaista palvelun suorittajalle järjestelyssä siirtyvä liiketoiminnallinen riski sekä kolmansien tahojen palvelun suorittajalle maksama vastike.¹⁶³ Palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset eivät kuulu EU:n uudistetun hankintadirektiivin¹⁶⁴ tai erityisalojen hankintadirektiivin¹⁶⁵ soveltamisalaan. Kansalliset kynnysarvot ylittävät käyttöoikeussopimukset tulee kuitenkin kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Lisäksi kaikkein arvokkaimpiin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan vastaisuudessa uutta käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviä.¹⁶⁶

Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskeva hankintamenettely käynnistyi ympäristöministeriön 11.4.2012 julkaisemalla hankintailmoituksella¹⁶⁷. Määräaikaan mennessä saapui yhteensä kolme osallistumishakemusta, jotka kaikki täyttivät asetetut kelpoisuusvaatimukset: L&T Oyj, Ekokem Oy Ab ja Stena Recycling Oy. Näille lähetettiin neuvottelukutsu ja alustava tarjouspyyntö, jonka perusteella tarjoajien tuli laatia alustava tarjous. Neuvottelut käytiin hankintayksikön johdolla alustavien tarjousten pohjalta ja niiden tavoitteena oli löytää hankinnan toteuttamista koskeva ratkaisumalli. Neuvottelujen jälkeen tarjoajille lähetettiin tarjouspyyntö, jonka perusteella tarjoajat antoivat lopullisen tarjouksen hintoineen. Tarjouspyynnön mukaan valintaperusteena tarjousten vertailussa käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta, jonka arvioinnissa hinnan osuus muodosti 30 % ja laadullisten tekijöiden osuus 70 %.¹⁶⁸

Tarjouspyynnössä hinta oli pyydetty esittämään muodossa euroa/kerätty öljyjätetonni. Hinnan tuli pitää sisällään kaikki keräyksestä, kuljetuksesta ja valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.¹⁶⁹ Hankintamenettelyn aikana ympäristöministeriö pyysi hankintalain 63.1 §:n nojalla sekä Ekokemiltä että Stena Recyclingiltä

162 Ukkola 2011 s.295.

163 Ukkola 2011 s. 297. Nämä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat tunnusmerkit on kirjattu myös uuteen käyttöoikeussopimusten tekemisestä annettuun direktiiviin 2014/23/EU. Ukkolan mukaan liiketoiminnallista riskiä parempi palvelukonsessioiden arviointiväline olisi tosin palvelujen suorittajalle mahdollisesti siirtyvä yksin- tai erityisoikeus, joka toisi vastikkeen markkinavaikutuksen selvemmin esiin, sillä eksklusiivisen hyödyntämisoikeuden kautta palvelun suorittaja pääsee muita markkinatoimijoita edullisempaan asemaan.

164 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU

165 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU

166 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU

167 Ympäristöministeriö 11.4.2012

168 Ympäristöministeriö 5.6.2012

169 Ympäristöministeriö 5.6.2012

selvitystä niiden tarjouksen perusteista sekä tarjotun hinnan täsmentämistä, sillä mainittujen toimittajien alun perin tarjoama hinta ei ministeriön mukaan voinut kattaa kaikkia pyydettyjä kustannuksia. Hankintalain 63.1 §:n perusteella hankintayksiköllä on tarjoajaa kuultuaan oikeus hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen tarjous. Hankintayksikkö voi tällä tavoin varautua hankinnasta aiheutuviin riskeihin kuten siihen, ettei hankintaa kyetä toteuttamaan tarjouspyynnön edellyttämällä tavalla.¹⁷⁰ Poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hyväksyminen nimittäin johtaisi todennäköisesti siihen, ettei suoritusta pystyittäisi täyttämään koko sopimuskautta.¹⁷¹ Selvityspyynnössään ympäristöministeriö täsmensi, että tarjouksessa hinta tuli ilmoittaa bruttohintana, josta ei ole vielä vähennetty öljyn myyntituloja.¹⁷² Ekokem ja Stena Recycling täsmensivät hintatarjouksiaan tämän mukaisesti.

Tarjousten laadulliseen arviointiin vaikuttivat vertailuperusteina palvelujen toteuttamista koskevat seikat kuten keräyksen valtakunnallisuus, öljyjätteen regenerointia ja laadunvalvontaa koskevat tekijät, yrityksen referenssit valtakunnallisen vaarallisten aineiden jätehuollon ja öljyjätehuollon järjestämisestä, yrityksen erityisosaaminen sekä yrityksen käytössä olevat ympäristöjärjestelmät.¹⁷³ Tarjousten vertailun perusteella ympäristöministeriö valitsi 27.6.2012 tekemällään hankintapäätöksellä L&T:n valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäjäksi vuosille 2013–2017. Se sai tarjouskilpailussa korkeimmat pisteet sekä palvelujen hinnan että laadun osalta.¹⁷⁴ Hankintasopimus L&T:n kanssa solmittiin 4.10.2012.

Ekokem valitti ympäristöministeriön tekemästä hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen ja vaati päätöksen kumoamista sekä ympäristöministeriön velvoittamista korjaamaan virheellinen menettelynsä. Lisäksi Ekokem vaati markkinaoikeutta määräämään ympäristöministeriön maksamaan sille hankintalain 95 §:ssä tarkoitetun hyvitysmaksun sekä korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut. Ekokemin mukaan tarjouspyyntö oli ollut epäselvä. Ekokem oli tarjousta tehdessään tulkinnut öljyn jatkokäsittelyn kuuluvan hankittavaan palvelukokonaisuuteen ja ilmoittanut tämän perusteella hinnakseen 0,01 euroa/öljyjätetonne. Ympäristöministeriön lähettämän selvityspyynnön perusteella kuitenkin ainoastaan kustannuskomponentit oli tarkoitettu otettavaksi tarjoushintaan, minkä mukaisesti Ekokem sittemmin täsmensi tarjoustaan ja ilmoitti kustannuksikseen 128 euroa/öljyjätetonne. Ekokem myös arvioi, ettei tarjouskilpailun voittanut L&T voisi suorittaa valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevia palveluita tarjoamallaan hinnalla 80 euroa / öljyjätetonne, vaan tarjouksessa oli huomioitu öljyn hyödyntämisestä aiheutuneita kuluja, eikä tarjouskilpailu siten ratkennut pyydettyjen bruttokustannusten perusteella. Lisäksi ympäristöministeriön

170 HE 50/2006 s. 107–108.

171 Kuoppamäki 2012 s. 392.

172 Ympäristöministeriö 18.6.2012 Ekokem Oy Ab; Ympäristöministeriö 18.6.2012 Stena Recycling Oy

173 Ympäristöministeriö 5.6.2012

174 Ympäristöministeriö 27.6.2012

L&T:n kanssa solmima hankintasopimus ei Ekokemin mukaan vastannut tarjouspyynnössä ja neuvotteluissa annettuja tietoja sovittujen korvausten osalta. Se, että hankintasopimus tehtiin hankintamenettelyssä esillä olleeseen tilanteeseen nähden olennaisesti poikkeavin ehdoin, vastasi Ekokemin mielestä tilannetta, jossa hankintaa ei olisi lainkaan kilpailutettu.

Antamassaan ratkaisussa MAO:458/13 markkinaoikeus jätti Ekokemin 7.11.2012 saapuneen valituksen tutkimatta myöhässä saapuneena siltä osin kuin se kohdistui ympäristöministeriön 27.6.2012 tekemään hankintapäätökseen. Markkinaoikeus tutki valituksen siltä osin kuin siinä väitettiin ympäristöministeriön ja L&T:n välisen, 4.10.2012 päivätyn hankintasopimuksen tosiasiallisesti merkinneen suorahankintaa. Markkinaoikeus katsoi, ettei kyse ollut suorahankinnasta, vaan hankintapäätöksen täytäntöönpanosta. Ratkaisun perustelujen mukaan hankintasopimuksella hankittiin valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva palvelu, eli sama palvelu, josta oli kyse 11.4.2012 julkaistulla hankintailmoituksella aloitetussa hankintamenettelyssä ja jonka sisältö määriteltiin tarkemmin tarjouspyynnössä. Markkinaoikeuden mukaan palvelun yksityiskohdat tuli joiltain osin määritellä vasta hankintasopimuksessa, sillä tarjouspyynnön liitteenä ei ollut sopimusluonnosta. Markkinaoikeus katsoikin, ettei ympäristöministeriö ollut menettänyt hankintalainsäädännön vastaisesti ja että valitus oli hylättävä siltä osin kuin se kohdistui hankintasopimukseen. Lisäksi markkinaoikeus määräsi Ekokemin korvaamaan ympäristöministeriön oikeudenkäyntikulut.

Edellä todetuin tavoin valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskeva kilpailutusprosessi on koettu menettelyllisesti raskaasti johtuen mm. mahdollisista muutoksenhauista. Vaikka markkinaoikeus ei mainitussa ratkaisussaan MAO:458/13 katsonut ympäristöministeriön menettelleen virheellisesti, tulisi tarjouspyynnön täsmällisyyteen kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota. Tarjouspyynnön epämääräisyys on nimittäin tyypillisin hankintayksikön menettelyssä todettu virhe, jota voi olla hankala korjata jälkikäteen.¹⁷⁵ Myös komission tuottajavastuuselvityksen pohjaksi laaditussa Suomen kansallista öljyjätehuoltojärjestelmää koskeneessa tapaustutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että niin viimeisimmän kuin aikaisempien sopimuskumppanien valintaa koskevat ehdot ovat olleet epäselvät.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Kuoppamäki 2012 s. 385.

¹⁷⁶ European Commission – DG Environment 2014a s. 10.

4.4.3 Muutokset hankintalainsäädännössä

EU:n hankintoja koskeva sääntely uudistui lähes kokonaan huhtikuussa 2014 annetuilla EU:n julkisia hankintoja koskevilla direktiiveillä:

- Ns. klassinen hankintadirektiivi 2014/24/EU,
- Erityisalojen hankintadirektiivi 2014/25/EU ja
- Julkisia käyttöoikeuksia koskeva direktiivi 2014/23/EU

Uusiin direktiiveihin perustuvat hankintalait, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016), vahvistettiin presidentin esittelyssä 29.12.2016 ja ne tulivat voimaan 1.1.2017,

Kokonaisuudistukseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja läpinäkyvyyttä painottaen samalla hankintojen laatua sekä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista aikaisempaa selkeämmällä ja täsmällisemmällä sääntelyllä. Laeilla pyritään myös

yksinkertaistamaan hankintamenettelyjä, selkeyttämään keskeisiä käsitteitä, parantamaan pienten ja keskusuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa sekä turvamaan tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Ehdotusten tarkoituksena on lisäksi luoda erillisiä kilpailuttamissääntöjä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeviin järjestelyihin.¹⁷⁷

Ehdotettujen lakien sisältö vastaa hankintamenettelyjen, soveltamisalan ja oikeussuojakeinojen osalta pääosin aikaisempaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskevat uusia kilpailuttamismenettelyjä, hankintojen jakamista osiin, hankintojen laadullisten näkökohtien huomioimista, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimismahdollisuuksia, hankintamenettelyihin liittyviä sähköisiä viestintävälineitä, kansainvälisiä yhteishankintoja sekä sosiaali- ja terveystalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintamenettelyjä. Julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevalla lailla kevennetään merkittävästi kansallisissa hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Menettelysääntöjen keventämisen johdosta ja avoimen kilpailun turvaamiseksi kansallisia kynnysarvoja korotettiin vain maltillisesti. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettiin tehtäväksi valvoa erityisesti laittomia suoramankintoja.¹⁷⁸

177 HE 108/2016

178 HE 108/2016

EU-kynnysarvot (500 000 euroa) ylittäviin tavara- ja palveluhankintoihin lakimuutos toi paljon muuttuneita yksityiskohtia. EU-hankintamenettelyistä neuvotteluja sisältävät menettelyt uudistuivat lähes kokonaan. Lisäksi laissa on kokonaan uusi hankintamenettely: innovaatiokumppanuus sekä uusi menettelytekniikka, sähköiset luettelot. Hankintaprosessiin on myös tullut sähköinen tiedonvaihto. Hankintailmoitukset ja tarjouspyyntöateriaali tulee olla avoimesti ja rajoituksetta saatavilla sähköisessä muodossa. Myös tarjoukset pitää jättää sähköisessä muodossa. Myös tarjoajan soveltuvuusvaatimuksiin ja pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin tuli muutoksia. Saapuvista tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin (hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras). Valtion hankintakäsikirja¹⁷⁹ on päivitetty vastaamaan uutta hankintalakia ja sen osa V koskee EU-hankintaprosessia ja käyttöoikeussopimuksia.

Hankintalain luku 13 koskee käyttöoikeussopimuksia. Laissa edellytetään, että hankintayksikkö kuvaa käyttämänsä hankintamenettelyn hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Muutoksista tarjouspyyntöön on ilmoitettava hankintamenettelyyn osallistuneille tarjoajille, ja muutoksista hankintailmoitukseen on ilmoitettava uudella ilmoituksella. Hankintayksikkö voi käydä neuvotteluja ehdokaiden ja tarjoajien kanssa. Käyttöoikeussopimuksen kohdetta, kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteita ja vähimmäisvaatimuksia ei saa muuttaa neuvottelujen kuluessa.

Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikön on asetettava vertailuperusteet siten, että tarjoaja pystyy todentamaan niihin perustuvat tiedot tarjousten vertailua varten. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perustetta ilmoitettaessa hankintayksikön on lueteltava käyttämänsä vertailuperusteet alenevassa tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksikkö voi muuttaa ilmoittamaansa tärkeysjärjestystä, jos se saa tarjouskilpailussa tarjouksen, jossa ehdotetaan sellaista toiminnalliselta suorituskyvyltään poikkeuksellisen tasokasta innovatiivista ratkaisua, jota huolellinen hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoida. Tällöin hankintayksikön on ilmoitettava kaikille tarjoajille tärkeysjärjestyksen muuttumisesta ja lähetettävä uusi tarjouspyyntö noudattaen 121 §:ssä säädettyjä vähimmäismääraikoja. Tärkeysjärjestyksen muuttaminen ei saa johtaa tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaarantumiseen.

Yhdyskuntien jätehuollon kannalta merkitystä on ns. sidosyksiköiltä tehtäviä hankintoja koskevalla säätelyllä. Sen mukaan kunta voi tehdä hankintoja omistamaltaan yhtiöltä ilman kilpailuttamista, kunhan kyseisen yhtiön muiden tahojen kanssa harjoittama liiketoiminta vastaa enintään 5 %:n ja enintään 500 000 euron osuutta sen vuosittaisesta liiketoiminnasta. Jos kunnallisen yhtiön liiketoimintaa vastaavaa toimintaa ei ole tarjolla vapailla

179 Kuuttiniemi, K. & Lehtomäki, L. 2017

markkinoilla, voi kyseisen yhtiön muiden tahojen kanssa harjoittama liiketoiminta kattaa enintään 10 %:a sen vuotuisesta liiketoiminnasta.¹⁸⁰ Tällaista rajaa muiden tahojen kanssa harjoitettavalle liiketoiminnalle ei ole nykyisessä hankintalaissa. Alustavan arvion mukaan ehdotettu hankintalain sidosyksikkösääntely ei estäisi kuntia käyttämästä kunnallisia jätelaitoksiaan lakisääteisiin velvollisuuksiinsa kuuluvien jätehuollon palvelujen ja jätelain toissijaisen velvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen järjestämiseen. Sen sijaan se rajoitaisi kunnan jätehuoltopalvelujen tarjontaa muille kuin kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluville toimijoille. Useilla alueellisilla markkinoilla kunnallisten jäteyhtiöiden tarjoamilla markkinaehtoisilla palveluilla on merkittävä rooli jätehuollon palveluiden kokonaisuuden kannalta. Lain siirtymäsäännökset voivat siirtymäaikana johtaa siihen, että kunnat eivät voisi enää hankkia lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämiseen tarvittavia palveluita kunnallisilta jätehuoltoyhtiöiltä, vaan ne tulisi kilpailuttaa, mistä voisi seurata jätehuollon vaarantuminen ja merkittäviä häiriöitä jätehuollon markkinoilla. Jätelain ja hankintalain yhteensovittamista yhdyskuntajätehuollossa käsitelleessä raportissa esitettiin, että sidosyksikön muiden tahojen harjoittamalle liiketoiminnalle olisi asettava ylärajaksi 10 % ilman euromääräistä ylärajaa. Tätä perusteltiin sillä, että jo yksi arvoltaan merkittävä jätehuollon sopimus voisi johtaa siihen, että kunnallisen jätehuoltoyhtiön asema sidosyksikkönä kyseenalaistuu. Mikä taas vaikeuttaisi julkisen sektorin kykyä tarjota elinkeinoelämälle niiden tarvitsemia palveluja. Edellä mainitussa raportissa ehdotetaan myös kansallisen markkina- paikan luomista, jossa toisaalta jätteenhaltijoilla olisi mahdollisuus tarjota jätteensä noudettavaksi tai käsiteltäväksi ja toisaalta jätealan toimijoilla olisi mahdollisuus tehdä tarjouksia koskien jätteen vastaanottamista.¹⁸¹

Samaan aikaan hankintalain muutoksen kanssa on vireillä jätelain muutos, jossa rajattaisiin kuntien vastuu jätehuollon järjestämisestä asumisessa syntyviin jätteisiin. Ympäristöministeriön nimittämä työryhmä on jättänyt ehdotuksensa yhdyskuntien jätehuollon vastuunjako koskevasta uudistuksesta ja jätelain ja hankintalain yhteensovittamisesta 28.2.2017. Ehdotuksessaan työryhmä esittää, että asutuksen yhdyskuntajätteiden ja kunnan omassa toiminnassa syntyvien yhdyskuntajätteiden jätehuolto sekä maa- ja metsätaloudessa syntyvien vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely olisivat tulevaisuudessa kunnan vastuulla. Sidosyksikön pysyväksi ulosmyyntirajaksi ehdotetaan 10 % ilman euromääräistä ylärajaa. Yhtiöittämisvelvoitetta jätteenpoltto- ja biokäsittelypalveluille sekä kaatopaikkatoiminnalle työryhmä ei esitä.¹⁸²

180 HE 108/2016

181 AVANCE 2016

182 Jätelain muuttamista selvittävän työryhmän loppuraportti 28.2.2017

4.4 Valtakunnalliseen öljyjätehuoltoon myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintä

Öljyjätehuoltoon myönnettyä valtionavustusta voidaan joutua perimään takaisin, jos valtionapua on myönnetty virheellisin perustein. Menettely vaatii paljon selvitystyötä ja on siten hallinnollisesti raskas. Ympäristöministeriö selvitti vuosina 2011 ja 2012 valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseksi myönnetyn valtionavustuksen käyttämisestä sen selvittämiseksi, täyttikö sopimuskumppanina tuolloin toiminut Ekovoima Oy valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskevassa sopimuksessa, sen nojalla tehdyissä avustuspäätöksissä sekä valtionavustuslain 13–14 §:ssä ja öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetussa valtioneuvoston päätöksessä avustuksen käytölle, raportoinnille ja kirjanpidolle asetetut velvoitteet. Asiassa oli kyse siitä, oliko Ekovoima Oy mainittuina vuosina laskenut valtionavustukseen oikeuttaviksi kuluiksi sellaisia Ekokemiltä yhtiöiden välisen palvelusopimuksen nojalla ostamia palveluita, jotka eivät ympäristöministeriön ja Ekokemin välillä 23.1.2007 solmitun ja sittemmin Ekovoima Oy:lle 30.12.2007 siirretyn valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevan sopimuksen mukaan kuuluneet korvauksen piiriin. Asiassa oli siten selvítettävä, tuliko näiden kulujen osalta kyseeseen valtionavustuksen takaisinperintä.¹⁸³

Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevan sopimuksen mukaan Ekovoima Oy:llä oli oikeus saada ympäristöministeriöltä vuosittain valtion talousarvion rajoissa korvaus valtakunnallisen öljyjätteen keräyksen järjestämisestä sekä öljyjätteen toimittamisesta hyödynnettäväksi tai käsiteltäväksi aiheutuneista todellisista kustannuksista. Korvauksen ulkopuolelle oli suljettu Ekovoima Oy:n itse suorittamasta neuvonnasta, koulutuksesta, raportoinnista, keräyksen ja jatkokäsittelyn kilpailutuksesta, kilpailutuksen tuloksena tehtyjen sopimusten hallinnoinnista ja niihin perustuvan maksuliikenteen hoitamisesta aiheutuvat kustannukset.¹⁸⁴ Ekovoima Oy:ltä puuttui oma organisaatio ja se hankki tarvitsemansa palvelut ja toimintojen suorittajat Ekokemiltä yhtiöiden välillä 1.1.2008 solmitun palvelusopimuksen perusteella. Ekovoima oli laskenut valtionavustukseen oikeuttaviksi kuluiksi myös sellaisia kustannuksia, jotka olivat syntyneet mainitun palvelusopimuksen perusteella hankituista öljyjätteen keräystoimintaa ja öljyjätehuoltoon liittyvien oikeiden toimintatapojen viestintää koskevista palveluista sekä hankinta- ja toimistopalveluista.¹⁸⁵ Keskeinen epäselvyys koski sitä, miltä osin nämä liiketoiminnan muiksi kuluiksi merkityt kustannukset vastasivat valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskevassa sopimuksessa korvattaviksi tarkoitettuja kustannuksia.

183 Ympäristöministeriö 2014

184 Ympäristöministeriö & Ekokem 22.1.2007

185 Ekokem 4.12.2007.

Valtionavustusta saa valtioavustuslain 13 §:n perusteella käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen ja valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustuslain tai sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen lisäksi valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Vuosien 2011 ja 2012 valtionavustuspäätöksissä valtionavustuksen käyttötarkoitus oli ilmaistu siten laveasti, että valtakunnalliseen öljyjätehuoltoon myönnettyä valtionavustusta sai käyttää öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetun valtioneuvoston päätöksen 2.1 §:n 1,2 ja 3 kohdissa mainittuihin tarkoituksiin eli käytännössä menoihin, jotka aiheutuivat öljyjätteestä maksetuista korvauksista, öljyjätteen kuljetuskorvauksista sekä öljyjätteiden varastointiin, keräämistoimintaan, kuljetukseen, hyödyntämiseen tai käsittelyyn liittyvistä tehtävistä.¹⁸⁶ Valtionavustuslain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamiseksi. Valtioneuvoston päätöksen 6.2 §:ssä avustuksen saajalle asetetaan myös velvollisuus pitää kirjaa toiminnan kustannuksista siten, että ne on tarvittaessa vaikeuksitta todennettavissa kirjanpidon alkuperäistositteista. Vastaavia kirjanpitoa koskevia velvoitteita sisältyi myös valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskevaan sopimukseen sekä vuosien 2011 ja 2012 valtionavustuksen käyttöä koskeviin päätöksiin.

Valtionavustuslaissa säädetään sekä valtionavustuksen pakollisesta että harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Valtionapuviranomaisen tulee 21 §:n perusteella ryhtyä pakolliseen takaisinperintään tilanteissa, joissa valtionavustuksen saaja on menetellyt olennaisesti virheellisesti tai vilpillisesti. Olennaisiksi voidaan katsoa virheet, joiden johdosta valtionavustusta ei olisi myönnetty valtionavustuspäätöksen suuruisena sekä valtionavustuksen käyttäminen tarkoitukseen, johon sitä ei olisi lainkaan myönnetty tai johon sitä olisi myönnetty merkittävästi vähemmän.¹⁸⁷ Valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi mm. silloin, kun valtionavustuksen saaja on käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty. Valtionavustuspäätöksen mukainen valtionavustuksen käyttötarkoitus ei tällöin toteudu joko lainkaan tai merkittävältä osin. Valtionavustuslain 22 §:ssä säädetään lisäksi valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä, joka tulee kyseeseen sellaisten olosuhdemuutosten ja valtionavustuksen saajan menettelyjen yhteydessä, jotka eivät välttämättä ole sillä tavoin olennaisia, että niiden seurauksena pitäisi ehdottomasti olla valtionavustuksen takaisinperintä. Valtionapuviranomaisen harkintavaltaa pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa ohjaa suhteellisuusperiaate sekä pyrkimys julkisen edun turvaamiseen.¹⁸⁸ Valtionavustuksen harkinnanvarainen

186 Ympäristöministeriö 21.4.2011; Ympäristöministeriö 27.6.2012

187 HE 63/2001 s. 56.

188 HE 63/2001, s. 57.

takaisinperintä tulee kyseeseen esim. silloin, kun valtionavustuksen saaja menettelee valtionavustuslain 13 ja 14 §:n vastaisesti. Valtionavustuslaissa säädettyjä takaisinperintäperusteita täsmentää öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetun valtioneuvoston päätöksen 7 §, jonka mukaan ympäristöministeriön on tehtävä päätös takaisinperinnästä mm. silloin, jos avustusta on käytetty vastoin sille säädettyä tai määrättyä käyttötarkoitusta.

Valtakunnalliseen öljyjätehuoltoon myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintää koskeva menettely käynnistyi syksyllä 2012 ympäristöministeriön valtionavustuslain 16 §:n mukaisesti suorittamalla, vuoden 2011 valtionapua koskeneella tarkastuksella Ekokemin tiloihin. Ympäristöministeriö myös teetti ulkopuolisella tilintarkastusyhtiöllä erillisselvityksen sen selvittämiseksi, täyttikö Ekovoima Oy:n vuoden 2011 öljyjätehuoltoa koskenut kirjanpito valtionavustuksen käytölle, raportoinnille ja kirjanpidolle asetetut vaatimukset ja tuliko vuonna 2011 myönnetyn avustuksen osalta kyseeseen valtionavustuslain pakollinen tai harkinnanvarainen takaisinperintä. Erillisselvityksen mukaan käytössä olleiden dokumenttien perusteella ei voitu saada täyttä varmuutta avustuksen kohdistumisesta avustuksen piirissä olevaan toimintaan, minkä katsottiin osittain johtuvan valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevan sopimuksen yleisluontoisuudesta. Raportoinnin todettiin vaikuttavan asianmukaiselta, mutta sen tietosisältöä ei pystytty varmistamaan yksityiskohteisesti, minkä lisäksi raportointiin liittyi läheisesti tilintarkastajan kannanotto siitä, ettei se pystynyt varmistamaan kulujen kohdistumisesta avustukseen oikeuttavaan toimintaan. Kirjanpito-osiota erillisselvityksessä ei tarkastettu. Erillisselvityksessä todettiin myös, että eri kuluvelotusnimikkeiden osalta olisi tullut saada lisäselvitystä kulujen luonteesta ja niistä perusteista, joilla avustuksen saaja on katsonut niiden kuuluvan avustuksen piiriin. Takaisinperinnän osalta todettiin, että se olisi voinut ilman lisäselvityksiä kohdistua työ- kustannuksiin, investointeihin ja avustuksen piiriin kuulumattomien erien sisällyttämiseen tilitettyihin kuluihin.¹⁸⁹

Ympäristöministeriö pyysi Ekovoimalta lisäselvitystä 2.8.2013 ja 23.12.2013 päivätyillä lisäselvityspyynnöillä niistä vuosien 2011 ja 2012 kuluista, jotka sisälsivät henkilökuluja sekä toisaalta sellaisista hallinnollisista kuluista, jotka erillisselvityksen mukaan olisi voitu vuoden 2011 osalta periä takaisin ilman lisäselvitystä. Ministeriö myös pyysi palauttamaan vuosilta 2011 ja 2012 virheellisesti laskutetut kuljetuspäällikön työpanoksesta aiheutuneet kustannukset, jotka olivat yhteensä n. 85 000 euroa. Ekovoima palautti mainitut kustannukset ja antoi selvityksensä lisäselvityspyyntöihin. Lisäksi ympäristöministeriö toimitti Ekovoiman ja Ekokemin välillä 31.12.2013 tapahtuneen sulautumisen perusteella Ekoke-

189 DHS Oy Audit Partners 2013 s. 9.

mille 7.4.2014 hallintolain (434/2004) 34 §:n mukaisen kuulemiskutsun, jonka perusteella Ekokemiä kuultiin sekä suullisesti että kirjallisesti.¹⁹⁰

Asiassa saamiensa selvitysten perusteella ympäristöministeriö katsoi, ettei Ekovoima ollut menetellyt siten, että valtionavustuksen takaisinperinnälle olisi ollut perusteita. Ympäristöministeriö hyväksyi 14.8.2014 tekemällään päätöksellä Ekovoiman öljyjätehuollon tuottoja ja kustannuksia koskevat selvitykset vuosilta 2011 ja 2012 sekä luopui mainittuja vuosia koskevan valtionavustuksen takaisinperinnästä. Ekovoiman palvelusopimuksen nojalla Ekokemiltä ostamat palvelut olivat näin ollen valtionavustukseen oikeuttavia kuluja. Päätöksen perusteluissa katsottiin, että ympäristöministeriö oli hyväksynyt vuosittaisissa valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskeneissa tilannekatsauksissa Ekovoiman laatimat selvitykset, joissa palvelusopimuksen perusteella syntyneet kulut oli merkitty liiketoiminnan muiksi kuluiksi. Lisäksi valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämistä koskenut sopimus oli sillä tavoin yleisluontoinen, ettei se kieltänyt kuvatulaisia järjestelyjä. Valtionavustusta koskeneissa päätöksissäkään näitä kuluja ei rajattu valtionavustuksen ulkopuolelle. Palvelusopimuksen perusteella veloitettut liiketoiminnan muut kulut katsottiin kohtuullisiksi, sillä ne olivat olleet samalla tasolla koko sopimuskauden ajan. Myös kulujen kirjaamisen katsottiin olleen asianmukaista.¹⁹¹

Epäselväksi kuitenkin jäi, olisiko ympäristöministeriön tullut edellyttää palvelusopimuksen kilpailuttamista, kun kyse oli avustukseen oikeuttavan toiminnan järjestämisestä.¹⁹² Valtionavustuspäätöksen ehtoissa ja/tai valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevassa sopimuksessa tulisikin vastaisuudessa huomioida myös tältä osin tuensaajalle hankintalaista mahdollisesti seuraavat kilpailuttamisveloitteet.¹⁹³ Myös sopimusmuotoilujen selkeyteen olisi syytä kiinnittää huomiota, ja tuensaajan oikeudet ja velvollisuudet tulisi pyrkiä määrittelemään mahdollisimman yksiselitteisesti. L&T:n ja ympäristöministeriön välisessä valtakunnallista öljyjätehuoltoa vuosina 2013–2017 koskevassa sopimuksessa valtionavustukseen oikeuttavat kustannukset on määritelty aiempaa täsmällisemmin. Toisaalta sopimukseen ei ole otettu mainintaa korvauksen ulkopuolelle jäävistä kustannuksista kuten ympäristöministeriön ja Ekovoiman välisessä sopimuksessa, vaan sen sijaan korvaukselle on määriteltä enimmäismäärä 80 euroa/öljyjätetonna.¹⁹⁴

190 Ympäristöministeriö 2014

191 Ympäristöministeriö 2014

192 Ympäristöministeriö 2014. Hankintalain 6.1 §:n 5 kohdan perusteella hankinnan tekijä katsotaan hankintayksiköksi silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta laissa tarkoitulta hankintayksiköltä. Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen HE 50/2006 mukaan säännös on koettu käytännössä tärkeäksi, sillä se rajoittaa omalta osaltaan hankintalain velvoitteiden laiminlyöntiä julkista tukea myöntämällä. Säännös on myös kilpailupoliittisesti merkittävä ja tehostaa osaltaan avustusten käyttöä. Jotta tukea saava yksikkö katsottaisiin tällä perusteella hankintayksiköksi, julkisen tuen tulee kohdistua tiettyyn hankintaan. Yleistä toiminta-avustusta ei näin ollen pidetä lainkohdassa tarkoitettuna tukena. Ekovoima Oy:n toimittamien selvitysten perusteella liiketoiminnan muiden kulujen osuus oli alle 25 % kaikista toiminnan aiheuttamista kuluista. Toimintakustannuksensa Ekovoima Oy kattoi niillä tuotoilla, jotka se hankki ensisijaisesti muusta toiminnasta kertyneillä lisätuloilla sekä jätejakeiden myynnillä.

193 Safo 2015.

194 Ympäristöministeriö 4.10.2012.

5 Öljyjätehuollon vaihtoehtojen tarkastelu

5.1 Sidosryhmille osoitettu kysely

Eri öljyjätehuollon järjestämismvaihtoehtojen tarkastelemiseksi lähetettiin keskeisiksi tunnistetuille sidosryhmille kyselylomake, joka on tämän raportin liitteenä (liite 1). Vastauksia saatiin yhteensä 9 kappaletta seuraavilta tahoilta: Ekokem Oy, Forestoil Oy, Jätelaitosyhdistys ry (nykyisin Suomen Kiertovoima ry), Kuntaliitto, Lassila & Tikanoja, Pirkanmaan ELY-keskus, STR Tecoil Oy, Tulli ja Öljy- ja biopolttoaineala ry. Heiltä kysyttiin näkemyksiä Suomen erityisolosuhteiden aiheuttamista haasteista, lähitulevaisuuden merkittävimmistä haasteista, sopimusperusteisesta öljyjätehuollosta, tuottajavastuuseen perustuvasta järjestelmästä ja täysin markkinaehtoisesta järjestelmästä.

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin sidosryhmien näkemyksiä **Suomen erityisolosuhteisiin**, esimerkiksi pitkiin välimatkoihin liittyen. Vastaaajien näkemykset erityisolosuhteista vaihtelivat. Kolmessa vastauksessa otettiin esille pitkistä välimatkoista johtuvat korkeat kuljetuskustannukset. Myös markkinoiden pienuuteen kiinnitettiin huomiota: haja-asutusalueella keräysmäärät ovat pieniä, ja myös kokonaisvolyymi jää suhteellisen pieneksi. Toisaalta kahdessa vastauksessa todettiin, että haastavat olosuhteet on totuttu ottamaan huomioon. Eräkoon ja keräystaajuuden optimoinnilla voidaan huolehtia, etteivät keräyskustannukset tarpeettomasti nouse. Yksi vastaaja totesi, että kannattavuutta parantaisi, jos asiakkaalta haettaisiin kaikki vaaralliset jätteet samalla kertaa. Pienten öljyerien haltijoiden maksuhalukkuuden öljyjen asianmukaisesta käsittelystä todettiin olevan varsin rajallinen ja pitkät matkat keräyspisteisiin vähentävät vielä halukkuutta toimittaa öljyjäte kierrätykseen. Kerätyn jäteöljyn laadun kerrottiin olevan samanlaista eri puolilla maata ja huonolaatuisinta se on kuntien vastaanottoasemilla. Vastaanotetun öljyn laatu on merkittävästi kiinni jätteen tuottajien toimenpiteistä ja ilmoituksesta vastaanottopisteessä. Haastavaksi nähtiin erityisesti kotitalouksien ohjeistaminen tunnistamaan, erottelemaan ja pitämään eri öljyalaadut erillään. Tärkeänä kuluttajapuolen jätteiden talteen saamisessa pidettiin riittävän kattavaa aluekeräysverkostoa ja kuluttajien tietoisuuden parantamista tiedottamisella ja ohjeistuksella mm. aluekeräysjärjestelmästä, jäteöljyjen eri jakeiden erillään pitämisen tärkeydestä, oikeasta pakkaamisesta ja varas-

toinnista. Lisäksi vastaajat korostivat sitä, että ilmaisella kotitalouksien jäteöljyjen sekä maa- ja metsätalouden pienerien vastaanotolla saadaan vaaralliset jätteet pois tavanomaisen jätteen jätehuollosta ja asianmukaiseen käsittelyyn.

Lähitulevaisuuden merkittävimpinä haasteina vastaajat pitivät etenkin öljyn hinnan laskua ja jäteöljyn polttoa. Öljyn hinnan laskun myötä laskeva jäteöljyn hinta voi johtaa siihen, että jäteöljystä ei enää pystyittäisi maksamaan jätteen tuottajille vaan keräilystä ja käsittelystä tulisi maksullista. Lisäksi öljyn alhainen hinta heikentää regeneroinnin kannattavuutta. Useammassa vastauksessa oli myös nostettu esiin jäteöljyn luvaton poltto sekä jäteöljyjen käyttö teollisuuden polttoaineena, mitkä vähentävät kierrätykseen ohjautuvan jäteöljyn määrää. Vaadittiin regeneroinnin ensisijaisuuden varmistamista. Luvattoman polton vähentämiseksi tulisi lisätä valvontaa. Jatkuvana haasteena tuotiin esille Suomen markkinoiden pieni volyymi ja monet erilaiset markkinoilla olevat öljyalaadut, jotka korostavat lajittelun tarvetta ja sen onnistumisen merkitystä. Lisäksi haastavaksi arvioitiin riittävän kattavan ja kuluttajan kannalta helposti saavutettavissa olevan keräilyverkon ylläpitäminen. Vastaajien mielestä jäteöljyn keräilyä tulisi myös tehostaa. Etenkin pk-sektorin yritysten saamista ohjeistuksen ja keräyksen piiriin pidettiin haasteellisenä, jos ne eivät enää lainsäädäntömuutosten vuoksi pysty tuomaan jäteöljyjä kunnalliseen vastaanottopaikkaan, joita on kattavasti eri puolilla maata. Yhdessä vastauksessa ehdotettiin laivaöljyjen ja teollisuuden voitelu- ja hydraulikkaöljyjen ottamista mukaan valtakunnalliseen öljynkeräysjärjestelmään. Yhdessä vastauksessa merkittävimäksi haasteeksi nähtiin öljyjätekeräysjärjestelmän uudistaminen mahdollisimman pienin hallinnollisin kustannuksin ja rakenteellisin muutoksin toimivaksi järjestelmäksi, missä lähes kaikki jäteöljy saadaan talteen ja kierrätettyä ympäristölle kestäväällä tavalla

Keräysjärjestelmään päätyvän voiteluöljyjätteen määrän nostamiseksi keskeisimmäksi keinoksi nähtiin valvonnan lisääminen ja valvojaksi ehdotettiin niin Tullia, pelastuslaitosta, ympäristövalvontaa kuin kunnan rakennusvalvojaakin. Kierrätyksen kannustimiksi ehdotettiin perustettavaksi voiteluöljyille panttijärjestelmä, joka koskisi myös pieniä öljypakkauksia. Vastauksessa todettiin kierrätysjärjestelmän luomisen vaativan oman organisaationsa ja saattavan olla kallista. Siksi ehdotettiin öljyjättemaksun nostamista niin, että järjestelmän kustannukset saataisiin katettua. Kierrätyksen kannustamiseksi ehdotettiin yhdessä vastauksessa jäteöljyn käsittelijöille mahdollisuutta raportoida jäteöljyn tuottajalle öljyn kierrätyksestä. Jäteöljyn polttamiseen sopivien moniöljypolttimien kielämistä, käytössä olevien poistamista ja käyttöön oton estämistä pidettiin tarpeellisenä. Yksi vastaajista piti tarpeellisenä veroa tai sanktioita jäteöljyn poltolle ja kaikkia jäteöljyn keräilijöitä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta laittomasta jäteöljyn polttamisesta tai muusta laittomasta hävittämisestä. Yksi vastaajista katsoi, ettei regenerointikelpoisen jäteöljyn polttoon tulisi enää antaa lupaa. Kerättäväksi päätyvän öljyn määrää voitaisiin lisätä laajentamalla kierrätysjärjestelmä kattamaan myös laivojen voiteluöljyt. Kahdessa vastauksessa nähtiin, että keräysjärjestelmän palvelutasoon ja keräysmahdollisuudesta viestintään

panostamalla voidaan lisätä kerätyn jäteöljyn määrää. Ehdotettiin myös, että jätemaksun kertymästä voitaisiin korvata kunnallisille jätelaitoksille neuvonnasta, keräyksestä ja vastaanottojärjestelmästä aiheutuneita kustannuksia. Yhdessä vastauksessa toivottiin tasapuolista markkinointitukea kaikille jäteöljyn kerääjille. Yksi vastaajista arveli, ettei merkittävää kerätyn jäteöljyn määrän kasvua ole mahdollista saada aikaan markkinoiden pienen volyymin ja pirstaloitumisen vuoksi.

5.2 Sopimusperusteinen öljyjätehuolto

5.2.1 Sidosryhmän näkemyksiä sopimusperusteisesta järjestelmästä

Sidosryhmäkyselyssä **sopimusperusteista öljyjätehuoltojärjestelmää** pidettiin pääosin toimivana. Keräilyn kattavuus on hyvä ja se on tehokkaasti järjestetty. Myös pienet ja kaukaiset erät saadaan kerättyä ja erilaiset jäteöljyt pidettyä erillään. Kotitalouksien osalta jätteöljyjen keräyksen arvioitiin toimivan hyvin. Maksuton palautus jäteasemille tai järjestettyihin kiertäviin vaarallisten jätteiden keräykseen kannustaa toimimaan oikein. Sopimusperusteisen järjestelmän katsottiin tukevan kuntien järjestämää öljyjätekeräystä ja mahdollisesti alentavan kuntalaisten jätemaksuja alentuneiden jätteiden käsittelymaksujen kautta. Toimivan taloudellisen kilpailun kannalta katsottiin, että on hyvä, ettei sopimusperusteinen järjestelmä ole poissulkeva. Sopimusperusteinen järjestelmä on luonut omaehtoiset, kilpaillut markkinat ja keräystaso on korkea ilman kohdennettuja tukia.

Sopimusperusteisen järjestelmän heikkouksia kysyttäessä vastauksissa korostui järjestelmän epäoikeudenmukaisuus. Vastaajat katsoivat, että yhteen toimijaan kohdistuu tuettua kilpailuetua, koska järjestelmän mukaan sen on mahdollista saada korvausta keräystoiminnasta. Arveltiin valitun valtakunnallisen toimijan saavan etulyöntiaseman kilpaillessaan vaarallisen jätteen markkinoista kokonaisuutena. Epäiltiin, että valittu valtakunnallinen toimija pystyy paketoimaan vaarallisten jätteiden kokonaispalvelutarjouksia, jotka sisältävät myös tuetun jäteöljyn kuvion. Vastauksissa epäiltiin, että tällöin tuki saattaa myös ”unohtua” asiakkaan kokonaishinnoissa. Yksi vastaaja otti esille sen, että sopimusperusteisessa järjestelmässä on rajoitettu mahdollisuutta kerätä samalla kappaletavaraa, mikä lisää pienerien keräyskustannuksia. Veloituksettomana pienerän rajan laskeminen 200 litraan ei ole tuonut toivottua keräysmäärän kasvua, mutta se on lisännyt keräyskustannuksia. Valvonnassa nähtiin puutteita polton osalta ja toisaalta voiteluaineiden pienerien niin sanotun harmaatuonnin osalta, koska tällaisista pieneristä ei peritä öljyjättemaksua. Yksi vastaajista piti öljyjättemaksua suhteellisen suurena ottaen huomioon Suomen voiteluaineiden pienehköt markkinat ja ongelmallisena, että kertyneitä varoja käytetään myös öljypilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Puutteena pidettiin sitä, että järjestelmästä puuttuu sanktiot ja toisaalta kannustimien kohdistuvat vain keräilyyn. Öljyjättemaksua

ei vastustettaisi, mikäli se ohjautuisi tasapuolisesti eri toimijoille nimenomaisesti öljyjätehuollosta aiheutuvien kustannusten kattamisen tukemiseen. Muita mainittuja puutteita olivat ympäristöluvut regenerointikelpoisen jäteöljyn poltolle, viranomaisten yhteistyön puute, jäteöljyjen regenerointikelpoisuuden vaihtelut ja laivojen jäteöljyjen jääminen keräysjärjestelmän ulkopuolelle.

Sopimusperusteista järjestelmää voitaisiin vastaajien mukaan tehostaa ennen kaikkea ohjaamalla tukea jäteöljyjen keräämiseen, joko maksamalla enemmän tukea regenerointiin kelpaavan öljylle kuin energiana hyödynnettävälle tai maksamalla tukea keräysmäärien mukaan. Muina tehostamiskeinoina ehdotettiin regeneroidun öljyn valmisteveron poistoa tai pienentämistä ja veroa energiana hyödynnettävälle jäteöljylle, öljyjättemaksusta kertyvistä varoista osan ohjaamista kuntakeräysjärjestelmälle ja aktiivisempaa, näkyvämpää ja selkeämpää tiedottamista vastuista ja velvoitteista. Keräyksen kustannustehokkuuden parantamiseksi ehdotettiin yhteiskeräyksen sallimista niin, että se voitaisiin ottaa huomioon hinnoittelussa. Viranomaisten välisen yhteistyön ja tietojen vaihdon tehostamisella arvioitiin saatavan voiteluöljyjentuoajat ja tuontimäärät tarkempaan valvontaan sekä verrattua paremmin maahan tuotuja ja kierrätykseen päätyneitä määriä. Öljyjättemaksun lisääntyneillä tarkastuksilla todettiin olevan pelotevaikutus ja uusien tarkastuskohteiden tunnistamisessa tarvitaan eri viranomaisten tietojen yhdistämistä. Yhdessä vastauksessa ei nähty erityistä tehostamisen tarvetta, koska järjestelmä toimii taloudellisella pohjalla ilman tukia. Tätä perusteltiin sillä, ettei öljyjättemaksusta kanavoida nykyisin tukea viralliseen sopimusperusteiseen järjestelmään vaan kyse lähinnä tuen mahdollisuudesta. Todettiin, että vapaan kilpailun tulee olla mahdollista siten, että Suomessa voi toimia useita alueellisia toimijoita.

Kysyttäessä **regeneroidun osuuden toteutumisen seurannasta, regeneroinnin ensisijaisuudesta ja mahdollisuuksista lisätä regenerointia** kaksi vastaajaa arvioi, että sopimusperusteinen järjestelmä ohjaa öljyt hyvin regenerointiin. Tehostamisen mahdollisuuksina kahdessa vastauksessa esitettiin pienpolttimissa poltetun jäteöljyn ja teollisuuden energiana hyödynnetyn jäteöljyn ohjaamista regenerointiin. Seurannan parantamisen keinoksi ehdotettiin öljyjä käyttäville tahoille samanlaista raportointivelvollisuutta kuin kerääjille siitä, mihin öljyt on toimitettu. Yhdessä vastauksessa nostettiin esille ympäristöhallinnon VAHTI-järjestelmän puutteet ja virheet ja toisessa ehdotettiin uuden seurantajärjestelmän perustamista. Kannustimina ehdotettiin jäteöljypanttia, öljyn valmisteveron poistoa, alentamista tai palauttamista regenerointiin ohjautuvan jäteöljyn luovuttajalle. Myös jokaiselle jäteöljyn tuottajalle annettavaa raporttia noudetusta öljymäärästä, jossa CO₂-laskuri osoittaisi kierrätyksen ekologisen hyödyn, ehdotettiin. Yksi vastaajista arveli, että jos kaikille kerääjille maksettaisiin regeneroivasta öljystä suurempi korvaus kuin poltettavasta, niin se kannustaisi öljyn kerääjiä pitämään regenerointikelpoiset öljyt erillään huonolaatuisista sekä neuvomaan jätteen tuottajia entistä parempaan jäteöljyjen syntypaikkalajitteluun. Muina tehostamiskeinoina

ehdotettiin Tullin tarkastuksia jokaiseen kohteeseen, jossa on moniöljypoltin, veroa polttoon menevälle regenerointiin kelpaavalle jäteöljylle sekä kierrätysvelvollisuutta voiteluöljyn myyjälle (huoltamot, teollisuus). Yksi vastaajista toi vastauksessa esille regenerointimenetelmien ja laitteistojen puutteet ja niiden kehittämistarpeen. Kaksi vastaajaa piti öljyn hyödyntämisen seurannan kehittämistä lähinnä hankintaosaamisen piiriin kuuluvana kysymyksenä. Yksi vastaajista korosti, että regeneroitujen perusöljyjen markkinat toimivat ja niiden on toimittava markkinaehtoisesti. Öljyjättemaksuvaroista ei vastaajan mukaan voi ohjata tukia regenerointiin kilpailuoikeudellisista tekijöistä johtuen, koska tämä johtaisi kilpailun vääristymiseen perusöljymarkkinoilla. Vastauksessa todettiin myös, ettei Suomen markkinoilta kerry riittävästi öljyjätteraaka-ainetta regenerointilaitoksen tarpeisiin eikä siksi katsottu olevan riittäviä perusteita regeneroinnin tukemiseen.

Vastaajien näkemykset **öljyjättemaksusta** olivat hyvin erilaisia. Kaksi vastaajista oli öljyjättemaksun poistamisen kannalla, koska maksun tuotolla on rahoitettu muuta kuin öljyjätteiden hyödyntämistä. Toinen vastaajista ehdotti pilaantuneiden alueiden kunnostamisen rahoittamista valmiste- ja veropohjaisesti valtion budjetin kautta. Yksi vastaajista piti öljyjättemaksua ja sen nykyistä tasoa hyvänä. Sen katsottiin varmistavan öljyjätehuollon toimivuuden kaikissa markkinatilanteissa. Kahden vastauksen mukaan tasoa voisi nostaa, jos varoja käytettäisiin keräyksen ja viestinnän tukemiseen. Osittain esitetyt näkemykset ovat samoja kuin on jo edellä selostettu, kuten kaikkien jäteöljyjen kerääjien ja käsittelijöiden tasapuolinen tukeminen, maksujen palautukset öljyjä regenerointiin toimittaville tai eri toimijoiden eri asteiden tukeminen painottuen regeneroitsijaan. Yksi vastaajista katsoi, että ”nykyisessä järjestelmässä kaikki verot mitä öljyistä on maksettu, tulisi maksaa regeneroitsijalle, sillä regeneroitsija maksaa nykyisin koko keräilyjärjestelmän öljyn hinnassa, eikä hyödy kannetuista veroista millään tavalla.” Kaksi vastaajaa vastusti öljyjättemaksun poistoa, koska sillä rahoitetaan nykyinen öljyjätteiden keräys- ja käsittelyjärjestelmä. He pitivät tärkeänä, että valitun valtakunnallisen toimijan edellytetään tarjoavan tuettua käsittelypalvelua vähintään maksutta jäteöljyä toimittaville tahoille. Nämä vastaajat arvelivat öljyjättemaksun poistamisella olevan merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Yhdessä vastauksessa ehdotettiin maksun määräytymisperusteiden muuttamista biohajoavan öljyn osalta, niin että esim. öljy, joka on käytännössä kokonaan rypsiöljyä, voisi olla kokonaan öljyjättemaksutonta. Maksuttomuuden arveltiin kannustavan biohajoavien öljyjen käyttöön. Maksun sitomisen vuoden 2001 nimikkeisiin kerrottiin yhdessä vastauksessa aiheuttavan ajoittain epäselvyyksiä sekä maksuvelvollisten että Tullin työntekijöiden keskuudessa.

5.2.2 Sopimusperusteisen öljyjätehuollon kehittäminen

Sopimusperusteisen öljyjätehuollon kehittämiseksi sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin useita muutoksia sopimusperusteiseen järjestelmään. Ehdotukset koskivat mm. öljyjätehuollon tukemista valtion varoista ja keinoja öljyjätehuoltoon ohjautuvan öljyjätteen määrän

lisäämiseksi. Tässä kappaleessa tarkastellaan ehdotusten toteuttamiskelpoisuutta ja niiden vaatimia mahdollisia lainsäädännöllisiä muutoksia. Keskeiset, järjestelmästä riippumattomat ehdotukset on lisäksi koottu liitteeseen 2.

Valtiontukia koskevat kehitysehdotukset

STR Tecoil on esittänyt, että valtion tulisi **tukea jäteöljyjen regenerointia**, koska regenerointilaitoksen avulla pystyttäisiin varmistamaan läheisyysperiaatteen toteutuminen ja öljyjätteen pysyminen Suomessa. Valtion tukia koskevat säädökset rajoittavat kuitenkin valtioiden toimivaltaa tukien myöntämisessä, jotta kilpailu sisämarkkinoilla ei häiriintyisi. Euroopan unionin valtion tukia koskevien säännösten puitteissa jäsenvaltio voi ilman komission hyväksyntää maksaa toimivalle yritykselle vain vähämerkityksellistä de minimis-tukea, jolloin laitoksen kaikilta valtion viranomaisilta kolmen peräkkäisen vuoden aikana eri tarkoituksiin saamien tukien määrä ei saa ylittää 200 000 euroa. Kun STR Tecoilin liikevaihto vuonna 2015 oli 13,7 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos 4,7 miljoonaa tappiollinen, niin vajaan 67 000 euron vuosittaisen avustuksen merkitys on vähäinen.

Ryhmäpoikkeusasetukseen¹⁹⁵ sisältyy 44 erilaista tukimuotoa, jotka yritysten ja ympäristönsuojelun osalta ovat pääasiallisesti investointitukia. Näistä soveliaain jätteen kierrätyksen ja uudelleen käytön investointituki on nimensä mukaisesti tarkoitettu uuden, teknisesti tasoltaan tavanomaista edistyneemmän käsittelykapasiteetin rakentamiseen. Tukikelpoisia ovat vain teknisen tason parantamisen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset verrattuna perinteisiin ratkaisuihin ja niihin voidaan myöntää tukea enintään 35 %. Pienten ja keskisuurten sekä perussopimuksen tukialueilla (107 § 1a, 107§ 3c) sijaitsevien yritysten tukia on mahdollista korottaa. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista tukea ei voida myöntää taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle. On myös huomattava, että ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla poikkeuksen saanut tuki ei voi kasautua de minimis-tuen kanssa samojen tukikelpoisten kustannusten osalta, jos kasautuminen johtaisi ryhmäpoikkeusasetuksen III luvussa vahvistetun tuen enimmäisintensiteetin ylittymiseen. Ryhmäpoikkeusasetus ei mahdollista suoraa toimintatukea yritykselle.

Sidosryhmäkyselyssä ehdotettuun **regenerointimenetelmien ja -laitteiden kehittämisen tukemiseen** soveltuisi edellä esitelty jätteen kierrätyksen ja uudelleen käytön investointituki, jos investoinnin teknistä tasoa koskevat vaatimukset täyttyisivät. Lisäkapasiteetin rakentaminen Suomeen ei kuitenkaan vaikuta tällä hetkellä taloudellisesti kannattavalta ratkaisulta.

195 Komission asetus 651/2014

Sidosryhmäkyselyssä mainitut **regeneroidun öljyn valmisteveron poisto, alentaminen tai veron palautus** katsotaan kaikki valtion tueksi, josta on ilmoitettava ennakolta komissiolle ja saatava sen hyväksyntä. Edellä mainitut toimet alentavat regeneroidun öljyn hintaa suhteessa tavanomaiseen perusöljyyn ja siksi niiden voidaan katsoa vääristävän kilpailua. Veron palautus tarkoittaisi kaksinkertaista viranomaistyötä, kun aikaisemmin peritty vero palautettaisiin. Nykyinen menettely muissa valmisteveron palautuksissa vaatii palautukseen oikeutettua hakemaan sitä kirjallisesti, joten siitä on myös vaivaa palautukseen oikeutetulle ja vie aikansa ennen kuin veron palautus maksetaan. Veron palautus on siinäkin mielessä ongelmallinen, että jos palautusta maksettaisiin vain regeneroidusta jäteöljystä, niin pitäisi pystyä varmistamaan eri jäteöljyerien regenerointikelpoisuus. Nykyinen jätteen seurannan tiedonhallinta ei mahdollista tietyn jäte-erän seurantaan jätteen luovutuksesta loppukäsittelyyn, siksi veron palautus alkuperäiselle jäteöljyn haltijalle olisi vaikeaa. Jäteöljyjen kerääjille veron palautusta ei taas voisi maksaa, koska he eivät ole kyseistä veroa alun perin maksaneet. Veron palautus voisi johtaa myös väärinkäytöksiin, joissa voitaisiin hakea veronpalautusta ulkomailta tuoduille jäteöljyerille. Valmisteveron alentaminen tai poisto voisi edistää regeneroidun öljyn kysyntää, mutta ei suoranaisesti vaikuttaisi uudistettavaksi toimitettavan öljyn määrään. Koska jokaisesta valmisteverosta tai valmisteveroryhmästä säädetään yksityiskohtaisesti omassa verolaissaan, vaatisi regeneroitua öljyä koskevan valmisteveron muutos uuden lain valmistelun ja säätämisen. Valmisteverotuksen toimittamisesta vastaa Verohallinto.

Sopimusperusteinen öljyjätehuoltojärjestelmä on komission hyväksymä, mutta menettelyihin on tullut vuosien varrella muutoksia, joista olisi ilmoitettava komissiolle ja saatava niille sen hyväksyntä, kuten viisivuotiset sopimukset ja sopimuskumppanin kilpailutus. Nyt voimassa oleva tuki on hyväksytty pysyväksi, mutta nykyisin komissio suosittelee, että tuet ja tukiohjelmat olisivat määräaikaista. Komissio ei ole kuitenkaan ilmoittanut, että Suomen nykyinen tukijärjestelmä olisi muuttunut EU-sääntöjen vastaiseksi.

Sopimusperusteiseen öljyjätehuoltojärjestelmään toivotaan muutoksia, joilla tukea voitaisiin myöntää kaikille öljyjätteen kerääjille, myös kuntien jätelaitoksille. Sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin **pullonpalautusjärjestelmän kaltaista panttijärjestelmää**, jonka toimintaa voitaisiin rahoittaa osin öljyjättemaksuvaroilla tai vastaavalla tavalla kerätyillä varoilla, koska järjestelmän perustaminen ja hallinnointi maksaa. Valtion tuki osoitettaisiin palautusjärjestelmää hallinnoivalle taholle, joka voisi vastata tarvittavien keräyspisteiden perustamisesta, yhteistyöstä kuntien jätelaitosten kanssa, jäteöljyjen keräämisestä keräyspisteistä ja toimittamisesta käsittelyyn. Jäteöljyjen palauttajat ja kerääjät saisivat korvauksia jätemäärän mukaan ja kerääjien korvausta voisi mahdollisesti korottaa syrjäseuduilta haettavien erien osalta. Palautusjärjestelmään liittyminen voisi olla vapaaehtoista, mutta toisaalta kannustimena liittyä järjestelmään voisi olla voiteloöljyjen myyjille tuleva velvollisuus ottaa vastaan yksityisten ihmisten jäteöljyjä tai osoittaa vastaanottopiste jostain lähietäisyydeltä sekä palautusjärjestelmän kautta tuleva tuki. Panttijärjestelmän hankaluutena on

se, että järjestelmän keräyksen kohteena ei olisi pakkaus vaan öljy, jonka varastoinnissa on haasteita ja se voi aiheuttaa terveys-, ympäristö- ja paloturvallisuusrisikin. Vastanottavat tahot, kuten kuntien jätelaitokset, tuottajayhteisön keräilypisteet ja öljyjen jälleenmyyjät, ovat kuitenkin tottuneita öljyjen käsittelijöitä ja tuntevat asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Haasteena olisi myös miten estää mahdolliset järjestelmän väärinkäytökset, joissa yritettäisiin palauttaa järjestelmään ulkomailta tuotuja jäteöljyjä. Panttijärjestelmä edellyttäisi muutoksia jätelakiin ja valtioneuvoston asetuksen laatimista jäteöljyjen palautusjärjestelmästä. Lisäksi muutoksia tulisi tehdä öljyjättemaksulain kertyvien varojen käyttötarcoitusta koskeviin säännöksiin.

Öljyjättemaksulain 7.1 §:n mukaan öljyjättemaksusta kertyvät varat käytetään öljyjätteiden keräilystä, kuljetuksesta ja varastoinnista aiheutuviin menoihin siten kuin öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetussa valtioneuvoston päätöksessä (1191/1997) tarkemmin säädetään. Toisin kuin valtioneuvoston päätöksessä, lainkohdassa ei ole mainittu varojen käytöstä öljyjätteiden käsittelystä aiheutuviin menoihin. Mikäli öljyjättemaksulakia muutetaan, voisi käsittely-sanan lisätä lain kohtaan.

Ehdotukset öljyjätehuoltoon ohjautuvan öljyjätteen määrän lisäämiseksi

Yhtenä keinoa nostaa öljyjätehuoltojärjestelmään ohjautuvan jäteöljyn määrää ehdotetaan **valistuksen lisäämistä**. Jäteöljyn epäasianmukaisen käsittelyn ympäristöriskejä koskevaa valistusta on suunnattava niin kansalaisille kuin toiminnanharjoittajille. Erityisesti on syytä korostaa, ettei öljyjä tulisi kaataa maahan, hylätä luontoon tai polttaa esimerkiksi omakotitalojen tai erilaisten hallien lämmittämiseksi ympäristöhaittojen vuoksi. Tulee myös korostaa, että öljyn kierrätys vähentää raakaöljyn tarvetta ja säästää siten rajallisia öljyvaroja voiteluöljyn valmistuksessa ja samalla tuotannon hiilijalanjälki pienenee. Lisäksi tulisi kertoa jäteöljyjen eri laatujen erillään pidon, asianmukaisen pakkaamisen ja pakkausten merkitsemisen tärkeydestä jäteöljyjen kierrätyksessä. Velvollisuus valistukseen ja tiedotukseen on kuitenkin sisältynyt valtakunnallisesta öljyjätehuollosta tehtyihin sopimuksiin Ekokemin sekä L&T:n kanssa, joten keino on jo pitkään ollut käytössä.

Kuluttajien ja toimijoiden tietoisuuden parantamiseksi ja kerättävän jäteöljyn laadun parantamiseksi tulisi jätelakiin saada vaatimus, että moottori- ja vaihteistoöljyjen **pakkauksissa ja säiliöissä tulee olla painettuna tai liimattuna tarrana** seuraava teksti: ”Käytön jälkeen tämä öljy tulee toimittaa jäteöljyn keräyspisteeseen! Epäasiallinen jäteöljyn hävitys on vaara ympäristölle! Muiden aineiden, kuten liuottimien, jarrunesteiden tai jäädytysnesteiden sekoittaminen jäteöljyyn on kiellettyä.”

Jotta uudistamiseen ohjautuvan öljyn määrää saataisiin nostettua, tulisi jäteöljyn keräyspisteiden olla helposti jäteöljyn tuottajien saavutettavissa. Kunnalliset jätelaitokset kerää-

vät asumisessa sekä kohtuullisessa määrin maa- ja metsätaloudessa syntyviä jäteöljyjä. Yritysten tulee huolehtia itse tuottamansa jäteöljyn toimittamisesta käsittelyyn. Jotta keräyspisteitä saataisiin lähelle toimijoita, voitaisiin jätelaissa **voiteluöljyjen myyjää velvoittaa ottamaan vastaan jäteöljyä** määrä, joka vastaa tiettyä prosenttiosuutta vuosimyynnistä, tai osoittamaan vastaanottopiste jostain lähistöltä. Jätelaissa säädetään tiettyjen tuotteiden osalta tuotteen jakelijan velvollisuuksista. Voiteluöljyjen jakelija voitaisiin velvoittaa ottamaan myyntipisteessään tai yhtä helposti saavutettavissa olevassa paikassa vastaan maksutta öljyjätteitä sekä tiedottamaan tästä mahdollisuudesta. Jakelijoiden vastaanottopisteiden tulisi kuitenkin täyttää tietyt ympäristön- ja terveydensuojelulliset edellytykset, jotka voisivat aiheuttaa jakelijalle vaikeuksia järjestää riittävän turvallinen öljyjätteiden vastaanotto ja säilytys.

Myös **jätesiirtojen rajoittamista** on ehdotettu keinoksi lisätä öljyjätehuoltojärjestelmään ohjautuvan jäteöljyn määrää. Vuosina 2011–2016 jäteöljyä on Suomesta viety kertaluokkaa pienempiä määriä kuin sitä on tuotu Suomeen, joten tässä tilanteessa ei ole tarpeen rajoittaa öljyjätteen siirtoja. Tilannetta on syytä seurata. Jos näyttää siltä, että jäteöljyn vientimäärät alkavat kasvaa, niin silloin on syytä miettiä, onko keinoja ohjata jäteöljyjä koitumaiseen käsittelyyn.

Sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin **kuntaöljyjen ohjaamista valtakunnallisen öljyjätehuoltojärjestelmän piiriin** regeneroitavan öljyn määrän lisäämiseksi. Kunnallisista jäteöljyn keräyspisteistä saatava öljy on ollut kaikkien huonolaatuisinta ja on yleensä mennyt poltettavaksi. Laatua parantaisi, jos erilaiset öljyt saataisiin pidettyä erillään eikä jäteöljyyn sekoitettaisi mitään muita aineita, mihin voidaan yrittää vaikuttaa valistuksella. Kunnallisilta jäteyhtiöiltä kerätyn jäteöljyn määrä on vuosina 2014 ja 2015 ollut suhteellisen pieni, 1981 tonnia ja 1391 tonnia, kun verrataan sitä muiden jäteyhtiöiden käsittelemiin määriin, jotka ovat olleet yhtä kertaluokkaa suurempia.

Teollisuudessa käytetään jäteöljyä polttoaineena ja vuosina 2012–2015 määrät ovat vaihdelleet 8 600 tonnista 22 000 tonniin vuodessa. Sidosryhmäkyselyssä vaadittiin, että **laitosten ympäristöluvuissa pitäisi jätteiden etusijajärjestyksen perusteella kieltää jäteöljyn poltto** ja edellyttää, että jäteöljyt toimitetaan regeneroitaviksi. Lain soveltaminen ei ole kuitenkaan ihan näin suoraviivaista. Hallituksen esityksessä jätelaiksi¹⁹⁶ pykälän 8 perusteissa todetaan, ettei yksittäistä toimintaa voi kieltää polttamasta jätteitä pelkästään etusijajärjestyksestä koskevan säännöksen perusteella, mutta säännöksen tulisi ohjata lain soveltamista lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Etusijajärjestyksestä voi poiketa, jos hierarkisesti alemmalla tasolla oleva vaihtoehto toteuttaa kokonaisuutena arvioiden paremmin lain tavoitteita sekä ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta. Lisäksi tu-

196 HE 199/2010

lee vielä ottaa huomioon tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä. Laitosten ympäristöluvut ovat voimassa useita vuosia ja siksi muutoksien saaminen niihin kestää, mutta ympäristölupien uusimisen yhteydessä tulisi tarkastella edellytyksiä sisällyttää lupaan jäteöljyn kierrätysvelvoitteita.

Viimeisimmän sopimuksen mukaiseen valtakunnallisen öljyjätehuoltojärjestelmän piiriin eivät kuulu laivojen jäteöljyt ja muut laivojen öljyjätteet. Sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin, että järjestelmä tulisi laajentaa kattamaan myös **laivaöljyjen keräys ja käsittely**. Laivojen öljyjätteiden käsittelyä säädelään merenkulun ympäristönsuojelulla (1672/2009). Sen mukaan suomalaisen aluksen EU:n alueella ja ulkomaalaisen aluksen, joka saapuu suomalaisen satamaan, on jätettävä kaikki alus- ja lastijätteensä satamaan ennen lähtöään¹⁹⁷. Alusjätteiden jättöpakko koskee mm. aluksen konehuoneesta ja lastitiloista peräisin olevia öljyisiä jätteitä. Laivojen on ilmoitettava alus- ja lastijätteensä satamalle vähintään 24 tuntia ennen saapumista tai niin pian kuin se on mahdollista.¹⁹⁸ Sataman pitäjän on huolehdittava siitä, että satamassa on laitteet, jotka riittävät vastaanottamaan satamaa käyttäviltä aluksilta tulevat mm. öljypitoiset jätteet.¹⁹⁹ Sataman pitäjän on laadittava myös sataman jätehuoltosuunnitelma jätehuollon järjestämiseksi.²⁰⁰ Sen jälkeen kun aluksen jätteet on siirretty maihin, jätteisiin sovelletaan jätelakia.²⁰¹ Satamista öljyjätteet kuljetetaan jätelain mukaiseen jatkokäsittelyyn joko regenerointi- tai polttolaitokseen. Ainakin STR Tecoil pystyy regenerointilaitoksessaan käsittelemään myös laivojen moottoriöljyä²⁰².

Öljyjätteiden regeneroinnin lisäämiseksi myös Suomen satamiin jätettävät alusten öljyjätteet voitaisiin ohjata regenerointiin. Öljyjätteitä jää myös paljon jättämättä Suomen satamiin. Liikenteen turvallisuusvirasto voi tietyissä tilanteissa myöntää alukselle poikkeuksen jätteiden jättöpakosta ja ilmoitusvelvollisuudesta²⁰³. Kyseeseen tulee säännöllisessä liikenteessä oleva alus, joka liikennöi toistuvasti aikataulun tai etukäteen vahvistetun reitin mukaisesti nimettyjen satamien välillä ja käy vähintään kerran kahdessa viikossa yhdessä nimetyssä reitin varrella sijaitsevassa suomalaisessa satamassa. Poikkeus voidaan myöntää myös alukselle, joka on risteilyliikenteessä tai muussa liikenteessä lähtien ja saapuen samaan suomalaiseen satamaan poikkeamatta muissa satamissa. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on, että aluksella on jätehuoltosopimus pätevän jätehuoltoyrityksen tai sataman kanssa jossakin satamassa reitin varrella. Poikkeus myönnetään määräajaksi

197 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 10 1§

198 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 10 3§

199 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 9 1§

200 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 9 3§

201 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 1 3§

202 STR Tecoil 2015b

203 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 Luku 10 4§

ja enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Monilla aluksilla, joissakin satamissa jopa 80 %:lla, on vapautus jätteiden jättöpakosta ja ilmoitusvelvollisuudesta.²⁰⁴

Trafin ja ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä²⁰⁵ todettiin, että suomalaisten satamien välillä on suuria eroja siinä millaisia jätteen vastaanottolaitteita niillä on käytössä. Monet satamista rajoittavat vastaanottamansa jätteen määrää tai jätteen jättämisessä käytettävää aikaa ja sitovat jätemaksun lainvastaisesti eri tavoin jätteen määrään. Myös jätemaksujen määräytymisperusteet ja suuruus vaihtelevat. Varustamot ovat kokeneet epäoikeudenmukaiseksi sen, että niiden on maksettava sataman hinnaston mukainen maksu jätteistä ja öljyisistä jätteistä jokaista satamakäyntiä kohden. Silloin jätettä ei aina ehdi kerätyä juuri lainkaan satamakäyntien välillä ellei niillä ole vapautusta jätteiden jättöpakosta. Jäteöljystä maksettavat korvaukset eräissä ulkomaan satamissa ovat aktivoineet kierrätystoimintaa aluksilla ja jäteöljy jätetään mieluummin sinne missä siitä voi saada myyntituloja. Vapautus jättöpakosta on EU:n lainsäädännössä oleva mahdollisuus, mutta tilannetta voisi parantaa se, että satamien jätteiden vastaanottolaitteita parannettaisiin, jätteiden luovuttamista ei rajoitettaisi ja yhtenäistettäisiin käytäntöjä jätemaksuissa ja ennakkoilmoitusmenettelyssä.

Sidosryhmäkyselyssä moni vastaaja toivoi viranomaisten **lisäävän jäteöljyn laittoman pienpolton valvontaa**. Vaikka jäteöljyn poltto alle 5 MW voimaloissa on kielletty²⁰⁶, niin sidosryhmien edustajien näkemyksen mukaan jäteöljyn luvaton pienpolto on lisääntynyt. Vastaajat arvelivat jäteöljyn polton lisääntyvän tulevaisuudessa, jos ja kun öljyn hinta nousee. Sidosryhmien edustajat arvelivat, että jäteöljyn polttoa voi myös lisätä kunnan jätehuoltovastuun rajauksen muuttuminen ja hankintalain vaikutukset, jotka vähentävät kuntien jätelaitosten mahdollisuuksia ottaa vastaan pk-sektorin satunnaistuottajien alle 200 litran jäteöljyeriä. Valvojiksi ehdotettiin Tullia, valtion ja kunnan ympäristöviranomaisia sekä kunnan rakennusvalvojia. Nykyisten niukkojen viranomaisresurssien puitteissa on hyvin vaikeaa lisätä valvontaa, koska potentiaalisia käyttäjiä on lukuisia ja jäteöljyn polttamiseen soveltuvat **moniöljypolttimet** ovat laillisia. Osa vastaajista vaatikin niiden **kieltämistä**. Luvattoman pienpolton vähentämiseksi sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin keräilyn tehostamista etenkin maataloilta ja pieniltä korjaamoilta.

Öllyjätemaksuvelvollisten tunnistamisessa ehdotettiin **viranomaisyhteistyön tiivistämistä ja tietojen vaihtoa**, jotta voitaisiin tunnistaa paremmin öljyjätemaksuvelvolliset. Tarkastuksilla todettiin olevan pelotevaikutus. Öljyjätemaksuun kohdistuva harmaa talous on ollut varsin vähäistä, arviolta 3–5 % maksun vuosikertymään suhteutettuna²⁰⁷. Öljyjäte-

204 Sito Oy 2014

205 Sito Oy 2014

206 VNa jätteen polttamisesta 151/2013

207 Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen, työryhmän loppuraportti 2014 s. 52

huoltojärjestelmän keskitetyn hallinnon öljyjätämaksua kantamalla arvioidaan helpotavan valvontaa ja mahdollisten vapaamatkustajien tunnistamista. Nykyisen hyvän tason toivoisi säilyvän jatkossakin, jos jatketaan nykyisen kaltaista öljyjätämaksuun perustuvan öljyjätehuoltojärjestelmän ylläpitämistä, joten viranomaisyhteistyön ja tietojen vaihdon lisääminen ovat kannatettavia.

Sidosryhmäkyselyssä toivottiin järjestelmää kehitettävän niin, että **erilaisten jätteiden yhteiskeräys jäteöljyjen keräämisen yhteydessä** olisi sallittua. Tämä on mahdollista jo viimeisimmän sopimuksen mukaan, kunhan palveluntarjoaja ei sido jäteöljyn keräystä tai keräyksen veloitusettomuutta jonkun muun palvelun tilaamiseen. Palveluntarjoaja ja/tai tämän alihankkijat voivat kerätä samanaikaisesti myös muuta jätejätettä, mikäli palveluntarjoaja ja/tai tämän alihankkijat pystyvät erittelemään syntyneet kuljetuskustannukset jätelajeittain. Näin pystytään varmistamaan, ettei palveluntarjoaja tai tämän alihankkijat käytä jäteöljynkeräyksen tukia osana muiden jätteiden keräyksen hinnoittelua ja vääristä näin kilpailua.

Jotta ympäristölle haitalliset aineet saataisiin pois kierrosta, olisi tärkeää **tunnistaa mahdolliset haitallisia aineita sisältävät jäteöljyerät** ja ne tahot, joiden toiminnasta niitä syntyy. Tällaiset erät tulisi pitää erillään muista jäteöljyistä, kunnes niiden haitallisten aineiden pitoisuudet on selvitetty. Haitallisia aineita voi jäteöljyyn tulla myös epäpuhtauksina olevien muiden nesteiden, kuten lämmönsiirto-, muuntaja- ja hydraulikkaneesteiden mukana. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus pysyvistä orgaanisista yhdisteistä (EU) N:o 850/2004, ns. EU:n POP-asetus, sisältää rajoituksia eräiden tunnettujen POP-aineiden valmistukselle, käytölle ja hyödyntämiselle jätehuoltovaiheessa. Tällaisia POP-yhdisteitä ovat mm. PCB, lyhytketjuiset klooriparafiinit (SCCP) sekä polyklooratut naftaleenit (PCN). Jos esimerkiksi jäteöljyn PCB-pitoisuus on yli 50 ppm, niin jäteöljy tulee poistaa kierrosta.

Sopimusperusteisen öljyjätehuollon hallinnon kehittäminen

Vaikka viranomaiset ovat kokeneet sopimusmenettelyyn kuuluneet hankintamenettelyn ja joissain tapauksissa tarvittavan takaisinperintämenettelyn raskaiksi, niitä ei voi sivuuttaa, vaan niihin on ryhdyttävä lainsäädännön sitä edellyttäessä.

Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevassa hankintamenettelyssä on noudatettava 1.1.2017 voimaantullutta hankintalakia, joka on jonkin verran muuttanut hankintamenettelyä. Hankinnat tulisi jakaa osiin ja jakamisen säännöt tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jos hankintaa ei jaa osiin, tulee jakamatta jättämisen syyt esittää hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai -kertomuksessa. Tarjouspyynnön selkeyteen tulisi valitusten välttämiseksi kiinnittää huomiota, koska Kuoppamäen mu-

kaan²⁰⁸ tarjouspyynnön epäselvyys johtaa herkästi muutoksenhakuun. Hankintalain mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön sisältövaatimukset on esitetty valtion hankintakäsikirjan²⁰⁹ osassa V. Keskeisiä asioita ovat mm:

- hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus ja hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset,
- ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset,
- kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus, kohtuullinen vaihteluväli tai poikkeuksellinen tärkeysjärjestys sekä
- keskeiset sopimusehdot.

Mukaan voi liittää myös hintalomakkeen ja hinnoitteluperusteet ja ohjeet, joiden selkeyteen olisi syytä kiinnittää huomiota. Aikaisemmassa hankintamenettelyssä kaksi kolmesta tarjouksentekijästä ymmärsi hintalomakkeen väärin.

Valtionavustuksen takaisinperintä on koettu raskaaksi prosessiksi. Jotta siltä välttyttäisiin, tulisi **sopimusmuotoilujen täsmällisyyteen kiinnittää erityistä huomiota** ja tuen maksamisen perusteiden olla yksiselitteisiä. Avustuksen käyttötarkoitukset, raportointivelvoitteet, hyväksyttävät kustannukset ja kirjanpidon velvoitteet tulee kuvata tarkasti sopimuksessa. Kirjanpidossa eri kuluveloitusnimikkeiden osalta olisi käytävä ilmi niiden luonne ja peruste. Vuosittaiset tilannekatsaukset tulisi tarkistaa huolellisesti ja puuttua viipymättä mahdollisiin epäselvyyksiin. Takaisinperinnän mahdollisuudelta myös välttyään, jos tuki maksetaan jälkikäteen.

5.3 Tuottajavastuujärjestelmä

5.3.1 Yleistä tuottajavastuusta

Tuottajavastuu voidaan määritellä ympäristöpoliittiseksi lähestymistavaksi, joka laajentaa tuottajan vastuun tuotteensa elinkaaren aikaisista vaikutuksista kulutuksen jälkeiseen vaiheeseen. Tuottajavastuulle on tunnusomaista, että vastuu käytettyjen tuotteiden jätehuollosta on kuntien ja kuluttajien sijaan tuottajalla, jona pidetään yleensä tuotteen valmistajaa ja maahantuoja. Kyse on toisin sanoen aiheuttamisperiaatteen ilmentymästä, jossa saastuttajana pidetään varsinaisen pilaaajan sijasta niitä taloudellisia toimijoita, jotka

208 Kuoppamäki 2012 s. 385

209 Kuuttiniemi, K. & Lehtomäki, L. 2017 s.33

ovat osallistuneet kielteisiä ympäristövaikutuksia aiheuttavan tuotteen valmistukseen ja markkinoille saattamiseen. Tuottajavastuulle on tyypillistä myös se, että se tarjoaa kannustimen ympäristöystävälliseen tuotesuunnitteluun. Kun vastuu jätehuoltokustannuksista on tuottajilla, niiden kannattaa periaatteessa pyrkiä tuotantoketjun jokaisessa vaiheessa kustannusten pienentämiseen ja ympäristönäkökohtien huomioimiseen.²¹⁰ Käytännössä vaikutukset tuotesuunnitteluun ovat kuitenkin epäselvät, koska tuottajat voivat vyöryttää jätehuoltokustannukset kuluttajien maksettaviksi. Lisäksi ne voivat hoitaa vastuunsa kollektiivisesti tuottajayhteisön kautta, jolloin ympäristöystävällisestä tuotesuunnittelusta saatavat hyödyt jakautuvat kaikkien tuottajayhteisöön kuuluvien tuottajien kesken, eikä yksittäinen tuottaja näin ollen hyödy tuotekehityksestään.²¹¹

Tuottajan vastuu on jaettavissa rahoitukselliseen, operatiiviseen ja informatiiviseen vastuuseen, joista rahoituksellista vastuuta on pidettävä tuottajavastuun perustunnusmerkistönä ja välttämättömänä tuottajavastuun tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Se käsittää tuottajan vastuun käytöstä poistettujen tuotteiden uudelleenkäytöstä ja jätehuollosta aiheutuneista kustannuksista. Operatiiviseen vastuuseen kuuluu vastuu tuotteiden uudelleenkäytön ja jätehuollon järjestämisestä. Se voidaan antaa ulkopuoliselle taholle ilman, että tuottajavastuun alkuperäisidea kärsii. Informatiivinen vastuu taas käsittää vastuun tuotteiden ympäristöominaisuuksia koskevan tiedon jakamisesta.²¹² Tuottajan vastuu voi lisäksi olla joko yksilöllistä tai kollektiivista. Yksilöllisessä vastuussa kukin yksittäinen tuottaja vastaa omien tuotteidensa jätehuollosta ja/tai sen kustannuksista itse, kollektiivisessa vastuussa vastuu on jaettu tietyn tuoteryhmän tuottajien kesken. Jaottelu ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä rahoitusvastuu voi olla yksilöllinen, vaikka fyysinen vastuu olisi hoidettu kollektiivisesti tuottajayhteisön kautta.²¹³ Kollektiiviseen vastuuseen perustuvat tuottajavastuujärjestelmät ovat kuitenkin yleisesti ottaen yksilöllisiä järjestelmiä yleisempiä.²¹⁴

Euroopan unionissa tuottajavastuun perusteista on säädetty jätedirektiivissä²¹⁵, jonka 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat uudelleenkäyttöä, jätteen syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja muuta hyödyntämistä tehostaakseen käyttää lainsäädännöllisiä tai muita toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että ammattimaisesti tuotteita kehittäville, valmistaville, prosessoiville, käsitteleville, myyville tai maahantuovilla luonnollisilla tai oikeushenkilöillä on laajennettu tuottajan vastuu. Lisäksi tuotekohtaisissa tuottajavastuudirektiiveissä on säädetty yksityiskohtaisesti tuottajavastuun alaisen jätteen käsittelyä koskevista

210 OECD 2001 s. 9–10.

211 European Commission – DG Environment 2014d s.29.

212 Kautto ym. 2009 s. 8.

213 Kautto ym. 2009 s. 8.

214 European Commission – DG Environment 2014d s. 29.

215 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY

vaatimuksista. Tällaisia direktiivejä on säädetty sähkö- ja elektroniikkalaitteille²¹⁶, paristoille ja akuille²¹⁷ sekä ajoneuvoille²¹⁸. Pakkausdirektiivi²¹⁹ mahdollistaa pakkausjätteen jätehuollon järjestämisen tuottajavastuun pohjalta, mutta ei edellytä tätä.

Suomessa EU:n tuottajavastuuta koskeva sääntely on täytäntöön pantu jätelailla ja sen nojalla annetuilla tuottajavastuualakohtaisilla valtioneuvoston asetuksilla. Kansallisesti on lisäksi säädetty keräyspaperin ja renkaiden tuottajavastuusta. Vastuulliset tuottajat on määritellyt jätelain 48.1 §:ssä. Pääsääntöisesti tuottajalla tarkoitetaan tuotteen ammatti- maista valmistajaa tai maahantuojaa. Jätelain 46.1 §:n perusteella tuottajan on järjestettävä markkinoille saattamiensa tuotteiden jätehuolto ja vastattava siitä aiheutuvista kustannuksista. Tuottajan velvollisuus koskee sellaisia käytöstä poistettuja tuotteita, jotka luovutetaan tuottajan järjestämään vastaanottopaikkaan tai kuljetukseen. Tuottajan on jätelain 49.1 §:n mukaan järjestettävä käytöstä poistettujen tuotteiden vastaanottopaikkoja siten, että tuotteen voi luovuttaa maksutta ja vaivatta näin järjestettyyn vastaanottoon. Tuottaja voi siirtää velvollisuutensa jätelain 62.1 §:ssä tarkoitetulle tuottajayhteisölle. Jätelain 101.1 §:n nojalla tuottajan ja tuottajayhteisön on tehtävä tuottajavastuuta valvovalle Pirkanmaan ELY-keskukselle hakemus lain 142.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettuun tuottajarekisteriin hyväksymiseksi.

5.3.2 Sidosryhmän näkemyksiä tuottajavastuujärjestelmään siirtymisestä

Sidosryhmäkyselyssä kaksi vastaajaa arvioi, että tuottajavastuujärjestelmä voisi parantaa jäteöljyn seurantaa ja hallintaa. Kunnat voisivat saada korvauksia järjestämästään jäteöljyn keräyksestä vaikka neuvotteluja arveltiin haastaviksi. Yksi vastaajista arveli, että hyvin hoidettuna järjestelmä olisi tuottajille edullinen, se vähentäisi ympäristöpäästöjä ja siitä olisi imagohyötyä. Lisäksi se olisi helppo rakentaa sopimusperusteisen järjestelmän pohjalle.

Yleisesti sidosryhmät kuitenkin suhtautuivat kyselyssä varsin kielteisesti tuottajavastuumalliin öljyjätehuollon toteuttamisessa. Yksi vastaajista katsoi, ettei Suomen tulisi perustaa kansallista tuottajavastuujärjestelmää, vaan toimien tulisi olla koko EU:n kattavia. Tuottajavastuujärjestelmää pidettiin kalliina, kustannustehottomana, byrokratiaa lisäävänä ja huonosti Suomeen soveltuvana. Öljyjätehuollon palveluiden saavutettavuuden ja tasapuolisuuden arveltiin heikentyvän. Tuottajavastuujärjestelmän arveltiin lisäävän viranomaisten ja yritysten tehtäviä ja vastuita. Sen arveltiin lisäävän tarvetta valvoa pienpolttoa ja vapaamatkustajia. Yhden vastaajan mukaan tuottajavastuujärjestelmä voisi tuoda alalle

216 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU

217 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY

218 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY

219 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY

enemmän jäteöljyn kerääjiä, jolloin keräyksen tehokkuus vähenisi, mikä vähentäisi mahdollisuuksia kehittää ja investoida käsittelymenetelmiin. Erityisesti ongelmalliseksi koettiin se, jos kotitalouksien ja pienyritysten öljyjätehuolto eriytyisi muusta vaarallisten jätteiden jätehuollosta. Kotitalouksien jäteöljyn jätehuoltovastuun tulisi joidenkin vastaajien mielestä säilyä kunnilla, koska muuten koko kuntien järjestämä vaarallisten jätteiden jätehuolto voisi vaarantua. Jaetussa tuottajavastuussa kunnilla säilyisi vastuu asutuksessa sekä maa- ja metsätaloudessa muodostuvien öljyjätteiden vastaanottamisesta. Pienyritysten tulee jatkossa joka tapauksessa järjestää itse öljyjätehuoltonsa kuntien jätehuoltovastuun rajauksen muuttumisen vuoksi.

Kyselyn vastaajista kukaan ei suoranaisesti edustanut tuottajatahoa.

Tuottajavastuujärjestelmän vahvuuksia kysyttäessä neljä vastaajaa ilmoitti, ettei näe sillä merkittäviä vahvuuksia. Kolmessa vastauksessa tuotiin esille, että järjestelmä antaisi tarkempaa tietoa jäteöljyn volyymeista ja syntypaikoista. Näin ollen jäteöljyjen seuranta ja hallinta olisi parempaa. Kahdessa vastauksessa arveltiin, että kuntien olisi periaatteessa mahdollista saada tuottajilta korvauksia nykyisin järjestämästään öljyjätehuollosta, mutta käytännössä yhteistyöneuvottelut ovat olleet haastavia. Yksi vastaajista katsoi, että järjestelmä olisi hyvin hoidettuna tuottajalle edullinen. Järjestelmän hyötyjä olisivat mm. ympäristöystävällisyys, päästöjen väheneminen ja imagohyöty. Jos järjestelmässä olisi öljyjättemaksujen palautusjärjestelmä, niin se motivoisi öljyjen kierrätystä.

Vastaajien mielestä **tuottajavastuujärjestelmän heikkouksia** olisivat kalleus, kustannustehottomuus ja byrokratian lisääntyminen. Ongelmana olisi öljyjätehuollon eriytyminen kotitalouksien ja pienyritysten muusta vaarallisten jätteiden jätehuollosta. Tuottajavastuuseen siirtymisen epäiltiin kahdessa vastauksessa heikentävän palveluiden saatavuutta ja tasapuolisuutta sekä öljyjätehuoltojärjestelmän toimivuutta etenkin haja-asutusalueilla. Yksi vastaajista arvioi, että kerääjien määrän voisi kasvaa, mikä puolestaan johtaisi markkinoiden hajaantumiseen ja keräyksen tehottomuuteen vähentäen mahdollisuuksia kehittää ja investoida käsittelymenetelmiin. Valvonnan tehostamisen ja ns. vapaamatkustajien kontrolloinnin katsottiin vaativan lisää resursseja ja investointeja.

Valtaosa vastaajista arvioi **tuottajavastuujärjestelmän soveltuvan** huonosti öljyjätehuoltoon Suomen pienillä voiteluöljymarkkinoilla. Järjestelmää pidettiin raskaana ja kalliina, mikä saattaisi lisätä tuen tarvetta. Lisäksi todettiin, että öljy vaatii erityisen sille soveltuvan keräysjärjestelmän ja kaluston. Vastaajat arvelivat öljyjätteen ja muun vaarallisen jätteen jätehuollon eriytymisen voivan olla erityisen hankalaa kotitalouksille ja pienyrityksille. Kaksi vastaajaa epäili siirtymisen tuottajavastuuseen romuttavan kuntien jätelaitosten järjestämän toimivan kotitalouksien öljyjätehuollon. Toisena ongelmana nähtiin tuottajan määrittäminen ja järjestelmän saaminen riittävän kattavaksi, jos mukaan pitäisi saada öljyä maahantuojien tai valmistajien lisäksi öljyä erilaisten laitteiden mukana tuovat tahot. Nii-

den osuuden selvittämisen ja vastuiden kohdentamisen arveltiin olevan hyvin hankalaa. Järjestelmän arvioitiin lisäävän huomattavasti yritysten ja viranomaisten tehtäviä ja vastuita. Epäiltiin myös tuottajaksi määriteltujen tahojen halua ja maksuvalmiutta luoda koko maan kattava jäteöljyjen jätehuoltojärjestelmä. Yhdessä vastauksessa uhkaksi nähtiin jäteöljyjen pienpolton lisääntyminen. Yhdessä vastauksessa todettiin, ettei ole erityistä syytä luoda kansallisia uusia tuottajavastuualoja, vaan etenemisen pitäisi tapahtua EU:n tasolla. Vain yhdessä vastauksessa tuottajavastuujärjestelmään suhtauduttiin positiivisesti ja esimerkkinä mainittiin Italian järjestelmä, jossa kerätyt varat jaetaan loppukäsittelijöiden ja akkreditoitujen keräilijöiden kesken. Vastaajan näkemyksen mukaan tuottajavastuujärjestelmä olisi melko helppo rakentaa nykyisen infrastruktuurin avulla listaamalla keräilypaikat internetissä ja velvoittamalla kaikki, jotka myyvät jonkin tietyn vähimmäismäärän, perustamaan oman keräilypisteen tai osoittamaan keräilypisteen lähietäisyydeltä.

Tuottajavastuujärjestelmään siirtymisen arvioitiin aiheuttavan **lisäkustannuksia**, koska se vaatisi oman organisaationsa ja saattaisi olla päällekkäinen kuntien järjestelmän kanssa. Lisäksi järjestelmän arvioitiin vaativan resursseja myös yrityksissä. Yksi vastaajista arveli harmaatuonnin valvonnan tarvitsevan lisää viranomaisresursseja, ettei harmaan talouden ja yhteiskunnan velvoitteet hoitavan yritystoiminnan kilpailuero kasva merkittävästi. Yhdessä vastauksessa arvioitiin, että hintavaikutukset olisivat pieniä, jos järjestelmän kehittämiseen käytettäisiin nykyisiä öljysuoja- ja öljyjättemaksujen varoja.

Tuottajalle asetettavissa velvoitteissa esille nousi raportointivelvollisuus: mihin öljyt toimitettu, logistiikka, varastointi, myydyin öljyn määrä ja kierrätykseen luovutetun öljyn määrä. Yksi vastaajista piti nykytason raportointia riittävänä. Toisessa vastauksessa todettiin, ettei järjestelmästä saisi luoda liian raskasta. Mallina voitaisiin käyttää: sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä akkujen ja paristojen tuottajavastuujärjestelmien velvoitteita. Kaksi vastaajaa piti tärkeänä, että tuottajille asetettaisiin täysi tuottajavastuu, mikä tarkoittaisi myös täyttä kustannusvastuuta valtakunnallisesta keräysjärjestelmästä ja siihen liittyvästä tiedotuksesta. Kolme vastaajaa katsoi, että kuntalaisten öljyjätteen vastaanotto pitäisi säilyttää kunnilla tai kunnallisilla jätehuoltoyrityksillä.

Keräysastioiden sijainnin ja keräysverkon tiheyden osalta nykyistä kuntien ja jätehuoltoyritysten verkostoa useat vastaajista pitivät joko riittävänä tai kohtuullisena ja katsoivat, että sen pitäisi pysyä vähintään nykyisenlaisena. Keräysverkon tulisi olla helposti tavoitettava. Erityisen tärkeänä pidettiin riittävän tiheää valvottujen vastaanottopaikkojen verkostoa pienerille. Kuluttajien tulisi löytää vastaanottopaikkoja koskevat tiedot helposti verkosta. Näihin vastaanottopaikkoihin pitäisi pystyä palauttamaan samassa yhteydessä myös muita vaarallisia jätteitä. Jotta keräys olisi kuluttajan kannalta helppoa, voisi kunnallisten vastaanottopaikkojen verkostoa täydentää öljyn ostopaikoissa (tarvikeliikkeet, huoltoasemat jne.) tapahtuvalla jäteöljykeräyksellä. Yrityksien osalta todettiin, että niiden tulisi

itse huolehtia jätehuoltonsa järjestämisestä yhdessä luvanvaraisten jätehuollon toimijoiden kanssa.

Regeneroidun osuuden toteutumisen seuranta ja regeneroinnin ensisijaisuus olisivat varmistettavissa vastaajien mukaan ensisijaisesti operaattorisopimuksilla ja siihen liittyvillä raportointivelvollisuuksilla ja toissijaisesti säädöksillä. Yhdessä vastauksessa ehdotettiin tietokantaa, johon kaikkien yli 1000 litraa öljyä vuodessa myyvien tulisi raportoida tulevan ja lähtevän öljyn määrät sekä minne öljy on toimitettu. Lisäksi ehdotettiin maksuttomuutta regenerointiin toimitetuille öljyille ja maksuja poltetuille öljyille tai vaihtoehtoisesti panttijärjestelmää regenerointiin toimitetuille öljyille. Yhdessä vastauksessa arveltiin, että tiukka regenerointivaatimus todennäköisesti tarkoittaisi tuottajille merkittävää lisäkustannusta verrattuna esimerkiksi käsittelyyn polttamalla. Yksi vastaus toteaa, ettei tuottajavastuujärjestelmä voi automaattisesti sisältää regenerointia vaan käsittelyn järjestämisessä tulee noudattaa jätelain periaatteita.

5.3.3 Tuottajavastuun soveltaminen öljyjätehuoltoon

Tuottajana voisi pitää voiteluöljyjen, joita ovat tullitariffin nimikkeisiin 2710 19 71–2710 99 00, 3403 19 10–3403 19 99 ja 3403 99 10–3403 99 90 kuuluvat voiteluöljyt ja voiteluvalmisteet, sellaisina kuin nimikkeet ovat tarifi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2031/2001, sekä mainittuihin nimikkeisiin kuuluvat muuntaja- ja katkaisijaöljyt, leikkuu-, puhdistus- ja muottiöljyt sekä hydraulikkaöljyt, valmistajia, maahantuojia ja myyjiä. Nämä tahot vastaavat pääosasta voiteluöljyjen markkinoille saattamista. Koneiden ja laitteiden mukana maahan tulee vain 7–10 % ja maasta vietävien koneiden ja laitteiden mukana Suomesta poistuu 3–5% markkinoilla olevien voiteluöljyjen määrästä²²⁰. Tuottajavastuuta sovellettaisiin Suomessa markkinoille luovutettaviin ja täällä kulutettaviin voiteluöljyihin ja niistä syntyviin jäteöljyihin (pois lukien kotitalouksissa syntyvät jäteöljyt).

Siirtyminen tuottajavastuujärjestelmään tarkoittaisi todennäköisesti tuottajayhteisön perustamista. Voiteluöljyjen tuottajat ja maahantuojat voisivat yhdessä perustaa tuottajayhteisön tai -yhteisöjä huolehtimaan tuottajan jätelain mukaisista velvollisuuksista. Tuottajayhteisöjen tulisi olla hyväksyttyjä tuottajarekisteriin. Tuottajat maksaisivat tuottajayhteisön kuulumisesta ja kattaisivat sillä öljyjätehuollon kustannukset. Kuntien vastuu asutuksen ja maa- ja metsätalouden jäteöljyistä voisi säilyä, jolloin vastuu öljyjätehuollosta olisi jaettu kuntien ja tuottajayhteisön tai -yhteisöjen kesken.

220 Leino 2013 Liite 1 (2/3)

Tuottajien tai tuottajayhteisöjen olisi tiedotettava öljyjätteiden vastaanottopaikoista ja järjestettävä vastaanottopaikkoja siten, että jätteet voisi sinne maksutta ja vaivattomasti luovuttaa. Lisäksi jätelaissa voiteluöljyn jakelija voitaisiin velvoittaa ottamaan myyntipisteessään tai yhtä helposti saavutettavassa olevassa paikassa vastaan maksutta öljyjätteitä sekä tiedottamaan tästä mahdollisuudesta. Siinä tapauksessa tuottajan olisi järjestettävä maksutta jäteöljyjen kuljetus jakelijan vastaanottopaikasta.

Mikäli tuottajilla olisi täysi vastuu öljyjätehuollon järjestämisestä, tuottajayhteisön tai –yhteisöjen tulisi kuitenkin tehdä yhteistyötä kuntien jätelaitosten kanssa, jos se on mahdollista kuntien jätehuollon ulosmyyntirajojen puitteissa. Kunnat voisivat ottaa keräyspisteisään vastaan myös tuottajayhteisön jäteöljyjä kohtuullisia määriä ja tuottajat maksaisivat sopimusperusteisesti keräyksen hoitamisesta esim. kilomäärän perusteella. Jos kuntien ulosmyyntirajat estäisivät tuottajayhteisön jäteöljyjen vastaanoton, niin tuottajayhteisö voisi vuokrata kunnan vastaanottopisteestä alueen omalle vastaanottopisteelleen, jossa sillä olisi omat keräysastiansa. Lisäksi tuottajayhteisön tulisi tarkastella tarvetta muualla sijaitsevien keräyspisteiden perustamiselle esimerkiksi jäteöljyn myyntipisteiden tai auto- korjaamoiden yhteyteen. Suurien yksittäisten jäteöljymäärien kuljetukset tulisi tuottajayhteisön hoitaa. Jäteöljyn vastaanottopaikkoja tulisi olla vähintään nykyinen määrä. Sidosryhmäedustajien mukaan tarvittaisiin tiheä valvottujen vastaanottopaikkojen verkosto pienerille.

5.4 Markkinaehtoinen öljyjätehuolto

5.4.1 Yleistä markkinaehtoisesta jätehuollosta

Markkinaehtoisella jätehuollolla tarkoitetaan järjestelmää, jossa jätteitä vastaanottavat toimijat toimivat vapaasti kilpailuilla markkinoilla. Markkinat määräävät tällöin jätteen keräys- ja käsittelytavat, tosin EU-lainsäädännön, jätehierarkian ja kansallisen lainsäädännön puitteissa. Suomessa vaarallisten jätteiden jätehuolto, lukuun ottamatta jäteöljyä, toimii markkinaehtoisesti. Jos sopimusperusteisesta öljyjätehuoltojärjestelmästä luovuttaisiin ja siirryttäisiin markkinaehtoiseen öljyjätehuoltoon, niin silloin öljyjätehuollon voisi ajatella toimivan pitkälti samalla tavoin kuin muiden vaarallisten jätteiden jätehuoltokin.

Esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa öljyjätehuolto toimii markkinaehtoiselta pohjalta. Markkinaehtoisessa järjestelmässä markkinat ohjaavat lainsäädännön puitteissa öljyjätehuollon järjestymistä ja esimerkiksi öljyjätteen käsittelytapoja. Jätelain etusijajärjestyksen mukaisesti regenerointikelpoinen jäteöljy tulisi toimittaa markkinaehtoisessakin järjestelmässä ensisijaisesti uudistettavaksi energiahyödyntämisen sijaan.

Markkinaehtoisessa järjestelmässä vastuu jätehuollon järjestämisestä määräytyy jätelain mukaan. Vaarallisten jätteiden osalta kuntien velvollisuutena on järjestää maksutta asuminen ja kohtuullisessa määrin maa- ja metsätaloudessa syntyvien vaarallisten jätteiden vastaanotto ja käsittely (32 §). Yritysten tulee järjestää itse omassa toiminnassaan syntyvien vaarallisten jätteiden jätehuolto. Yritysten vaarallisten jätteiden vastaanotto on pääosin maksullista. Vaaralliset jätteet tulee toimittaa laitospäätteeseen käsittelyyn käyttäen tarvittavat luvat omaavaa kuljetusyritystä. Jätelainsäädännössä jätteen tuottajille säädetyt velvollisuudet, kuntien vastuuta ja viranomaisesta tehtäviä koskevat säädökset luovat viitekehysten, jonka puitteissa markkinaehtoista toimintaa voidaan harjoittaa.

5.4.2 Sidosryhmän näkemyksiä markkinaehtoisesta jätehuollosta

Markkinaehtoista jätehuoltojärjestelmää vastauksissa lähestyttiin varsin positiivisin mielin. Useassa vastauksessa todettiin, että Suomessa oleva järjestelmä on suuressa määrin markkinaperusteinen ja sopii tänne hyvin. Täysin markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen tarkoittaisi yhden vastauksen mukaan öljyjättemaksun poistamista ja valtakunnallisen operaattorin nimeämättä jättämistä. Yhdessä vastauksessa arvioitiin, että markkinat eivät vielä toimi riittävän tehokkaasti markkinaperusteiseen järjestelmään siirtymiseksi. Neljässä vastauksessa esitettiin epäily, että täysin markkinaehtoisessa järjestelmässä jäteöljyn energiana hyödyntäminen lisääntyisi regeneroinnin kustannuksella. Yksi vastaaja vaati sopimusperusteisen järjestelmän puutteiden korjaamista ennen siirtymistä (valvonnan ja sanktioiden puute sekä lupa polttaa regenerointiin kelpavia öljyjä) ja toisessa vaadittiin regeneroinnin ensisijaisuuden varmistamista säädösin. Yksi vastaajista katsoi, että markkinaehtoinen järjestelmä voisi toimia elinkeinotoiminnan osalta tiheästi asutuilla alueilla, mutta ei sovi kotitalouksien öljyjätteiden keräämiseen, mikä tulisi irrottaa järjestelmästä kokonaan ja jättää kuntien vastuulle.

Puhtaasti markkinaperusteisesti toimivan järjestelmän **vahvuutena** pidettiin tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Yksi vastaajista piti järjestelmää nykyistä tehokkaampana ja hallinnollisesti keveämpänä. Eräs vastaajista arveli, että järjestelmä kannustaisi keräämään kaikki jäteöljyt ympäri Suomea, parantaisi jäteöljyjen lajittelua ja erilliskeräystä sekä tehostaisi öljyjätteiden käsittelyn ja lajittelun neuvontaa. Yhden vastaajan mukaan markkinaehtoinen keräys on tehokkain tapa kerätä jäte, koska siinä voi hyödyntää keräyssynergiaa. Kolmessa vastauksessa arveltiin kustannusten, ainakin käsittelyn osalta, laskevan ja yhdessä käsittelymenetelmän valinnan tapahtuvan taloudellisin perustein. Yksi vastaajista katsoi, että markkinaehtoiseen öljyjätehuoltoon siirtymisestä aiheutuisi pienimmät muutostarpeet nykyisiin prosesseihin. Osassa vastauksista kuitenkin joko suoraan tai välillisesti todetaan, ettei puhdas markkinaehtoinen järjestelmä toimisi vaan sitä tulisi täydentää pienerien kunnallisella vastaanotolla. Yhdessä vastauksessa vahvuutena on mainittu tuen

tasapuolinen jakautuminen keräysyrityksille tarkentamatta millaista järjestelmää on ajateltu, koska puhtaasti markkinaehtoisessa järjestelmässähän ei olisi tukia.

Markkinaehtoisen järjestelmän **heikkoutena** vastaajat nostivat esille erilaisia asioita. Epäiltiin, että kotitalouksien jätehuoltokustannukset nousisivat ja palvelujen saatavuus heikkenisi syrjäseuduilla, koska pienet ja heikkolaatuiset jäteöljyerät ovat todennäköisesti kustannuksiltaan kalleimpia käsiteltäviä. Esitettiin myös arvioita, että keräystaso ja kerätyn öljyn laatu saattaisi laskea ja jäteöljyn poltto lisääntyä. Regeneroinnin ensisijaisuutta olisi vaikea varmistaa. Eräs vastaajista totesi, että markkinatoimijoita ei voida sitouttaa hakemaan jätteitä sieltä, missä toiminta ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa saati sitten perustamaan vastaanottopaikkoja kattavasti. Muina tunnistettuina uhkina mainittiin netti-kauppa ulkomailta, harmaatalous ja -tuonti, tuotevääreennökset sekä lakia kiertävien toimijoiden tulo alalle. Yksi vastaajista katsoi järjestelmän olevan kallis loppukäsittelijälle, koska järjestelmän kulut heijastuvat jäteöljyn hintaan. Yksi vastaajista totesi, että markkinaehtoiseen järjestelmään liittyy aina kaupallinen riski, joka on elinkeinotoiminnassa hyväksyttävä.

Keinoista **pienien ja heikkolaatuisten öljyjäte-erien keräilyn varmistamiseksi** vastaajilla oli erilaisia näkemyksiä. He ehdottivat kunnalliseen palveluun perustuvan vastaanottoverkoston ylläpitämisen jatkamista. Pienerien noudon kerrottiin olevan kustannustehokkainta, kun samalla kertaa kerätään öljyjätteen lisäksi myös muut jätejakeet. Riittävän suurilla maksuilla, sanktiolla tai kannustimilla voisi jäte-erien toimittamista kierrätykseen tehdä houkuttelevammaksi, mutta näitä keinoja ei sen tarkemmin kuvattu. Jäteöljyn polton verottamista ehdotettiin myös. Yksi vastaajista ehdotti kaikille öljyä myyville yrityksille velvollisuutta järjestää joko itse käytetyn öljyn vastaanotto tai osoittaa asiakkailleen paikka, jonne käytetyn öljyn voi jättää maksutta lähialueella. Lisäksi ehdotettiin keräilypisteille velvollisuutta ottaa alle 200 litran öljymäärät vastaan maksutta. Markkinaehtoiseen järjestelmään tukien maksu soveltuu huonosti, mutta niitäkin ehdotettiin: öljyverojen tuotoista maksettavia korvauksia keräilypisteen ylläpitäjille kattamaan varastointikuluja ja noutoeräkohtaisia korvauksia alle 700 litran erille haja-asutusalueilla.

Regeneroinnin ensisijaisuuden varmistamiseksi vastaajat ehdottivat ensisijaisesti valvontaa, tarkastuksia haastaville keräysalueille ja pienpoltoon puuttumista. Myös lainsäädäntö ja sanktiot väärinkäytöksistä sekä regeneroitavan öljyn poltosta mainittiin mahdollisina keinoina. Voiteluöljyn poltolle ei tulisi antaa lupia. Kaksi vastaajista katsoi, että käytännössä sitovien tavoitteiden asettaminen toimijoille olisi hankalaa, koska markkinaehtoisessa järjestelmässä toimijat tekisivät käsittelyratkaisut pääasiassa kustannuslähtöisesti. Kahdessa vastauksessa ehdotettiin suurempaa tukea regenerointiin tai uudelleenkäyttöön ohjatulle öljylle kuin polttoon menevälle, vaikka tuet soveltuvat huonosti markkinaehtoiseen järjestelmään. Yksi vastaajista katsoi, että regeneroinnin taloudellinen kannattamattomuus Suomen vähäisen öljyjättekertymän vuoksi muodostaa teknis-taloudellisen esteen,

jonka vuoksi regeneroinnin ensisijaisuusvaatimusta ei voida Suomessa noudattaa. Vastaajan mukaan olisi hyväksyttävä se, että täällä kertyvää öljyjätettä joudutaan hyödyntämään myös toissijaisesti energiana. Lisäksi vastaaja huomautti, että hyvälaatuisia käytettyjä voiteluaineita voidaan varsinaista regenerointia helpommin hyödyntää uusiotuotteiden valmistuksessa.

Regeneroinnin seuranta tulisi vastaajien mukaan toteuttaa toimijoille tai kerääjille kohdistuvan raportointivelvollisuuden kautta. Myös valvonta ja taloudelliset kannustimet katsottiin soveltuviksi keinoiksi. Raportointiin liittyen vastauksissa ehdotettiin uuden tietojärjestelmän rakentamista ja jätetilastoinnin kehittämistä. Keinot ovat samoja kuin mitä on jo edellä olevissa vastauksissa esitetty.

5.4.3 Markkinaehtoinen öljyjätehuolto Green deal -sopimuksin

Öljyjätehuollon nykyisen hyvän tilan säilymiseksi sekä öljyjätteiden kattavan keräämisen ja regeneroinnin ensisijaisuuden edistämiseksi markkinaehtoisessa järjestelmässä voitaisiin solmia ns. Green deal -sopimus. Sidosryhmäkyselyssä vastaajat kokivat jo sopimusperusteisen järjestelmän toimivan lähes markkinaehtoisesti. Markkinaehtoisessa järjestelmässä ei olisi kuitenkaan enää keskitettyä tahoa, jonka tulisi järjestää öljyjätehuolto koko Suomen alueella ja joka olisi sitoutunut pyrkimään lisäämään regeneroitavan öljyjätteen määrää. Valtakunnallisen öljyjätehuollon sopimuskumppani on myös ollut sitoutunut hakemaan kaikki yli 200 litran öljyjäte-erät veloitusetta kaikilta asiakkailta. Markkinaehtoisessa järjestelmässä yritysten öljyjätteiden vastaanotto olisi todennäköisesti pääosin maksullista.

Green deal -sopimus voitaisiin solmia esimerkiksi öljyjätteiden kerääjiä ja voiteluöljytuotteiden tuottajia edustavien yhdistysten kanssa. Yksittäiset toimijat voisivat sitoutua sopimusjärjestelmään tekemällä yhteiskuntasitoumuksia. Ehdotus tällaisesta sopimuksesta tuli esiin ympäristöministeriön järjestämässä öljyjätehuollon sidosryhmätilaisuudessa kesäkuussa 2017.

Green deal on vapaaehtoinen sopimus valtion ja elinkeinoelämän välillä kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi. Sopimukseen sitoutuvat osapuolet sopivat yhteisestä tavoitteesta, tehtävistä toimista ja näiden seurannasta. Sopimusta voidaan käyttää ohjauskeinona lainsäädännön asemesta.²²¹

Ympäristöministeriö solmi ensimmäisen Green deal -sopimuksen Kaupan liiton kanssa muovikassien kulutuksen vähentämiseksi (muovikassisopimus). Sopimuksella pyritään

221 Ympäristöministeriö 2016

varmistamaan, että EU:n pakkausjätedirektiivin muovikassien kulutusta koskevat vähentämistavoitteet saavutetaan Suomessa. Tavoitteena on, että vuodessa käytettäisiin enintään 40 kassia henkeä kohti vuoden 2025 loppuun mennessä. Sopimuksessa Kaupan liitto ja yhteiskuntasitoumuksen tehneet yritykset sitoutuvat sovittuihin toimenpiteisiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Ympäristöministeriö seuraa sopimuksen noudattamista ja tarvittaessa tarkastelee muita mahdollisia keinoja muovikassien kulutuksen vähentämiseksi.²²²

Ympäristöministeriö voisi solmia vastaavanlaisen sopimuksen öljyjätehuollosta sopivien yhdistysten kanssa. Yhdistykset taas voisivat sitouttaa mukaan jäsenistönsä. Sopimukseen voisi ottaa mallia muovikassisopimuksen lisäksi ympäristöministeriön solmimista sopimuksista valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseksi. Sopimuksessa määriteltäisiin osapuolia koskevat velvollisuudet ja siinä voitaisiin sopia esimerkiksi öljyjätteen keräämisestä ja toimittamisesta käsiteltäväksi sekä tiedottamisesta voiteloöljyjätteen asianmukaisesta jätehuollosta. Sopimuksen tavoitteena voisi olla öljyjätteen kerääminen koko Suomen alueelta ja toimittaminen ensisijaisesti valmisteltavaksi uudelleenkäyttöön tai kierrätettäväksi.

Yhdistykset voisivat kannustaa ja opastaa jäsenyrityksiään liittymään sopimukseen, tukea alansa neuvonta- ja valistuskampanjoita, seurata jäsenyritystensä toimenpiteiden toteutumista ja raportoida tekemistään toimenpiteistä ympäristöministeriölle. Sopimukseen liittyvät yritykset taas voisivat sitoutua esimerkiksi keräämään öljyjätettä koko Suomen alueelta niin, että myös haja-asutusalueiden pienet ja hankalasti kerättävät öljyjäte-erät saataisiin asianmukaiseen käsittelyyn, toimittamaan öljyjätteitä valmisteltavaksi uudelleenkäyttöön tai kierrätettäväksi tai neuvomaan asiakkaitaan asianmukaisesta öljyjätehuollosta. Verrattuna järjestelmään, jossa sopimuskumppaneita on ollut vain yksi, useamman toimijan sitoutumisella Green deal -sopimukseen voisi olla mahdollista saada viesti asianmukaisesta öljyjätehuollosta leviämään tehokkaammin. Ympäristöministeriön tehtäväksi voitaisiin asettaa Green deal -sopimuksella tuetun markkinaehtoisen öljyjätehuollon toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointi yhteistyössä sopimusosapuolten kanssa.

Jos markkinaehtoinen palveluntarjonta ei toimi, niin silloin kunnilla on jätelain 33 §:n mukaan toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto myös muun kuin 32§:ssä tarkoitetun jätteen osalta, jos jätteen haltija tätä muun palveluntarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte soveltuu laadultaan ja määrältään kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Jäte- ja hankintalain yhteensovittamista yhdyskuntajätehuollossa koskeneessa raportissa on ehdotettu palveluntarjonnan puutteen ratkaisemiseksi lainsäädännöllä luotavaa markkinapaikkaa²²³.

222 Ympäristöministeriö 2016

223 AVANCE 2016 Liite 1.

5.5 Öljyjätehuollon rahoitus

Sopimusperusteisessa järjestelmässä öljyjätehuollosta ja muiden vaarallisten jätteiden jätehuollosta aiheutuvien menojen rahoittamiseksi voiteluöljyistä kannetaan valmisteveron luonteista öljyjättemaksua. Viime vuosina öljyjätehuollon järjestämiseen ei ole kuitenkaan ollut tarpeen myöntää valtionavustusta öljyjättemaksuna kerätyistä varoista valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäjälle, sillä toiminta on ollut kannattavaa. Osa öljyjättemaksuna kerätyistä varoista on käytetty öljysuojarahaston kautta. Rahaston päärahoitusmuodon, öljysuojamaksun, poistamista nykyisessä muodossa selvitetään ympäristöministeriössä.

Sidosryhmäkyselyyn vastanneiden näkemykset öljyjättemaksusta olivat hyvin erilaisia. Öljyjättemaksun poistamista sekä kannatettiin että vastustettiin. Jotkut katsoivat, että maksu pitäisi säilyä ennallaan tai että sitä voitaisiin jopa nostaa ja että maksun poistolla ja sitä seuraavalla valtiontuesta luopumisella saattaisi olla hyvin negatiivisia seurauksia öljyjätteiden keräämiseen.

Osa sidosryhmäkyselyyn vastanneista ei pitänyt öljyjättemaksun keräämistä perusteltuna, sillä kerätyjä varoja on käytetty muuhun kuin varsinaiseen öljyjätehuoltoon. Eräs vastaaja ehdotti, että öljyjättemaksu voitaisiin korvata valmisteverolla.

Valmistevero on välillinen vero, joka kohdistuu tuotteen kulutukseen tai käyttöön. Valmisteveron tarkoitus on pääasiassa kartuttaa valtion verotuloja, mutta sillä on usein myös esimerkiksi ympäristöohjaukseen liittyviä tavoitteita.²²⁴ Valmisteverosta saatavat tulot käytetäänkin yleensä julkisvallan yleisten menojen kattamiseksi. Suomessa kannetaan valmisteveroja muun muassa tupakalta, alkoholijuomilta, polttoaineilta ja muilta energiatuotteilta sekä virvoitusjuomilta. Kaikkien valmisteverojen yleisestä veromenettelystä säädetään valmisteverotuslaissa (182/2010). Lisäksi jokaisesta valmisteverosta tai valmisteveroryhmästä säädetään yksityiskohtaisesti omassa verolaissaan.

Öljyjättemaksun poistaminen edellyttäisi öljyjättemaksulain kumoamista. Mikäli öljyjättemaksu haluttaisiin korvata varsinaisella valmisteverolla, voitaisiin korottaa esimerkiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteveroa. Tarvittaessa tukisummat öljyjätehuollon kehittämiseen tulisi tällöin osoittaa vuosittain valtion budjetissa. Haittaveron luonteisen valmisteveron kerääminen voisi olla perusteltua ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta. Mikäli öljyjättemaksu säilytettäisiin, tulisi sitä koskeva lainsäädäntö tarkistaa esimerkiksi maksunmääräytymisperustaa ja varojen käyttöä koskevilta osilta. Muutokset tulisi mahdollisesti notifioida ennakoilmoituksena komissiolle.

224 Valtiovarainministeriö 2017

Markkinaehtoisessa järjestelmässä yritykset vastaavat öljyjätteidensä keräyksen, kuljetuksen ja käsittelyn kustannuksista. Kunnilla säilyisi kotitalouksissa ja kohtuullisessa määrin maa- ja metsätaloudessa syntyvän öljyjätteen vastaanotto ja käsittely, mistä aiheutuvat kustannukset voidaan periä kuntalaisilta erillisinä perusmaksuina. Markkinaehtoisessa järjestelmässä öljyjätehuoltoon kohdistuvat jatkuvaluonteiset valtiontuet eivät olisi tarkoituksenmukaisia.

Sopimusperustaisen öljyjätehuollon jatkamiseksi todennäköisesti tarvittaisiin öljyjättemaksun kaltainen rahoitusjärjestelmä, jotta jatkossakin olisi mahdollista tarvittaessa myöntää valtionavustusta öljyjätehuoltoon. Osa sidosryhmäkyselyyn vastanneista kokivat, että valtiontukea tarvitaan myös markkinaehtoisessa järjestelmässä erityisesti öljyjätteiden kaukaisten pienerien keräykseen ja öljyjätteen regenerointiin. Esimerkiksi Saksassa valtio on markkinaehtoisesta järjestelmästä huolimatta tukenut jäteöljyn käsittelylaitoksia. Nykyisen rahoitusjärjestelmän jatkamiseksi tai uuden järjestelmän luomiseksi ympäristöministeriön olisi tarkoituksenmukaista selvittää tarkemmin, mihin tukea jatkossa tarvitaan toimivan öljyjätehuollon järjestämiseksi ja mitä voidaan tukea valtiontukisäännöt huomioiden.

Öljyjätehuollon järjestämiseen myönnettävien tukien tulisi olla EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia. Lakiin taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) on kirjattu Euroopan komission yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet on sallittuja. Tuen tulisi esimerkiksi olla kannustava, ensisijaisesti määräaikaan ja sen kilpailua vääristävien vaikutusten olisi oltava mahdollisimman vähäiset. Tukea öljyjätehuollon järjestämiseen voitaisiin myöntää ns. de minimis –tukena tai ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettyillä tuilla, sillä ne ovat hallinnollisesti kevyempiä eivätkä vaadi ennakkoilmoitusta ja hyväksyntää komissiolta. De minimis-tuki mahdollistaisi myös vaikeuksissa olevalle yrityksen tukemisen tietyin ehdoin.

Vaikka öljyjättemaksusta luovuttaisiin, voitaisiin öljyjättemaksuina jo kerättyjä varoja myöntää öljyjätehuollon järjestämiseen siten kuin öljyjättemaksulaissa ja öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetussa valtioneuvoston päätöksessä sekä valtiontukisäännöissä säädetään. Ympäristöministeriön on pyydettävä lausunto yritystukilautakunnalta siitä täyttääkö suunniteltu tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Lautakunnalta voidaan pyytää lausuntoa myös siitä täyttääkö tuki laissa määritellyt ns. hyvän tuen edellytykset. Valtiontuki edellyttää myös ympäristöministeriö kanssa tehtyä öljyjättemaksulaissa tarkoitettua sopimusta öljyjätehuollon järjestämisestä. Valtion talousarviossa öljyjätehuoltoon osoitetut varat ovat kolmevuotisia siirtomäärärahoja eli ne vanhenevat ja jäävät käyttämättä, jos niitä ei käytetä kolmen vuoden sisällä.

Green deal –sopimukseen liittymistä voitaisiin alkuun tukea järjestämällä avoin haku valtionavusta sopimukseen liittyville yrityksille. Valtionavun ehdoissa voitaisiin määritellä

esimerkiksi, miten öljyjätteen keräys tulisi järjestää, sopia kohtuullisesta keräilyn veloittamisesta ja jäte-erien noutaajoista sekä raportointivelvollisuudesta esimerkiksi kerättyjen jäteöljymäärien ja öljyjätteen käsittelytapojen ja -määrien osalta.

Tuottajavastuujärjestelmässä perusteita kerätä öljyjättemaksua öljyjätehuoltoon ei olisi. Myöskään valmisteveroon siirtyminen ei olisi tarpeellista tuottajiin kohdistuvien päällekkäisten kustannusten vuoksi. Tuottajavastuujärjestelmässä voiteloöljyjen ja -aineiden tuottajat tai näiden tuottajayhteisöt olisivat vastuussa öljyjätehuollon kustannuksista jaetusti kuntien kanssa. Tuottajat maksaisivat markkinoille saattamistaan tuotteista tuottajavastuumaksut tuottajayhteisölle, joka hoitaisi jätehuollon järjestämisen ja yhteisön hallinnon kulut. Kunnat taas järjestäisivät jätelain mukaisesti kotitalouksissa ja kohtuullisessa määrin maa- ja metsätaloudessa syntyvän öljyjätteen vastaanoton ja käsittelyn, mistä aiheutuvat kustannukset voitaisiin periä erillisinä perusmaksuina. Jätelaissa tulisi selkeästi määritellä osapuolten velvollisuuksista ja siitä, mistä kunkin vastuut ja kustannukset alkavat ja mihin ne päättyvät.

Öljyjättemaksulla on ollut merkittävä vaikutus öljysuojarahaston varoihin ja öljyllä pilaantuneiden alueiden kunnostamiseen. Jos öljyjättemaksusta luovutaan, rahastoon ei enää siirretä varoja öljyn pilaaminen alueiden tutkimus- ja kunnostushankkeisiin. Öljyjättemaksun säilyttäminen ainoastaan öljysuojarahaston rahoituksen turvaamiseksi ei ole kuitenkaan mielekästä tai lainmukaista.

Öljysuojamaksun ja öljysuojarahaston tulevaisuutta selvitetään. Ympäristöministeriö on eduskunnan ja valtionalouden tarkastusviraston esitysten mukaisesti kartoittanut mahdollisuuksia laajentaa öljysuojarahaston maksupohjaa. Ympäristöministeriön tilaamassa asiantuntijalausunnossa suositeltiin, että öljysuojamaksun sijasta varat öljysuojarahastoon kerrytettäisiin ns. huoltovarmuus- ja öljysuojamaksulla, joka kannettaisiin valmisteveron tavoin samoin kuin nykyinen huoltovarmuusmaksu. Öljytuotteiden valmisteveron määrää voitaisiin nostaa marginaalisesti ja verotulosta siirrettäisiin valtion talousarviossa nykyistä öljysuojamaksukertymää vastaava osuus öljysuojarahaston käyttöön. Siirrettävässä määrärahassa voitaisiin huomioida tarvittaessa öljyjättemaksusta luopuminen.

Vuosien 2018–2021 julkisen talouden suunnitelman mukaan öljysuojarahaston rahoituspohja ja rahaston tarpeellisuus selvitetään niin, että niiden vaikutukset julkiseen talouteen voidaan ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vielä kuluvan vaalikauden aikana. Ympäristöministeriö on todennut, että öljyjättemaksun ja öljysuojamaksun tulevaisuutta tarkastellaan samanaikaisesti näiden keskinäisten vaikutusten takia. Tällöin mahdolliset maksuihin liittyvät lainsäädännölliset muutokset tehdään syksyllä 2018/keväällä 2019.

6 Johtopäätökset

6.1 Yhteenveto

Tässä selvityksessä on arvioitu Suomen sopimusperusteisen öljyjätehuollon toimivuutta ja kehitystarpeita sekä vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi. Selvityksessä on tunnistettu kolme vaihtoehtoa öljyjätehuollon järjestämiseksi tulevaisuudessa: sopimusperusteisen järjestelmän kehittäminen, tuottajavastuuseen perustuvaan järjestelmään tai markkinaehtoiseen järjestelmään siirtyminen.

Öljyjätehuollon keskeisille sidosryhmille tehdyssä kyselyssä esitettiin näkemyksiä sopimusperusteisen järjestelmän toimivuudesta ja kehitystarpeista sekä muiden järjestämisvaihtoehtojen hyödyistä, haitoista ja sopivuudesta Suomen öljyjätehuoltoon. Kaikki kyselyssä esitetyt vaihtoehdot öljyjätehuollon järjestämiseksi saivat kannatusta. Kyselyyn vastanneet pitivät sopimusperusteisen järjestelmää pääosin toimivana, mutta esittivät myös kehitysehdotuksia sen parantamiseksi. Osa vastaajista suhtautui markkinaehtoiseen järjestelmään myönteisesti ja näki sen sopivan Suomeen. Tuottajavastuuseen perustuvaan järjestelmään suhtauduttiin pääosin varauksella.

Sidosryhmäkyselyyn vastanneet tekivät useita toimenpide-ehdotuksia öljyjätehuollon kehittämiseksi, jotka voitaisiin ottaa huomioon riippumatta valittavasta järjestelmästä. Toimenpide-ehdotukset koskivat erityisesti keinoja öljyjätteen keräyksen edistämiseksi ja regeneroinnin ensisijaisuuden varmistamiseksi. Kyselyssä ehdotettiin muun muassa tiedotuksen lisäämistä asianmukaisesta öljyjätehuollosta, viranomaisvalvonnan tehostamista, öljyjätteiden panttijärjestelmän perustamista ja alusten öljyjätteiden keräystä. Ehdotukset ja niiden toteuttamiskelpoisuuden arviointi on koottu liitteeseen 2.

Öljyjätehuollon järjestämisen arvioinnin taustalla on ollut ajatus selkeämmästä ja hallinnollisesti kevyemmästä öljyjätehuollosta sekä sitä tukevasta rahoituksesta, joilla pystytään takaamaan öljyjätteiden asianmukainen huolto ja sitä kautta ympäristönsuojelun tason säilyttäminen. Öljyjätteen kattava kerääminen ja asiallinen käsittely ovat jatkossakin ympäristönsuojelun kannalta keskeisiä.

Selvityksen aikana kävi selväksi, että voiteluöljyjen ja öljyjätteiden määrästä on vaikeaa saada tarkkaa tietoa. Määriä voidaan arvioida VAHTI-tietojen, Tilastokeskuksen jätetilastojen ja öljyjättemaksukertymien avulla, mutta ne eivät tarjoa kattavaa tietoa. Mikäli öljyjättemaksu ja valtakunnallisen öljyjätehuollon sopimukseen liittyvä raportointi poistuvat, on vaarana, että tiedonsaanti vaikeutuu entisestään.

Öljyjätehuollon jatkoa harkittaessa on otettava huomioon myös mahdolliset EU:n sitovat tavoitteet öljyjätteen keräämiselle, jotka ovat nousseet esiin jätedirektiivien muuttamisen yhteydessä.

Sopimusperusteisen järjestelmän jatkaminen ja kehittäminen

Sopimusperusteisessa järjestelmässä ympäristöministeriön sopimuskumppani on sitoutunut keräämään öljyjätteitä koko Suomen laajuisesti ja toimittamaan ne asianmukaiseen käsittelyyn. Sopimuskumppani vastaa osin myös öljyjätehuollosta aiheutuvista kustannuksista. Sopimuskumppanin on ollut mahdollista saada valtiontukea öljyjätehuollon järjestämiseen, mutta tukea ei ole viime vuosina tarvittu. Nykylainsäädäntö mahdollistaisi myös useamman sopimuskumppanin öljyjätehuollon järjestämiseksi.

Sidosryhmäkyselyssä sopimusperusteinen öljyjätehuoltojärjestelmä nähtiin pääosin varsin toimivana. Sopimusperusteisen järjestelmän vahvuutena pidettiin erityisesti jäteöljyn keräämisen kattavuutta koko Suomen alueella ja kerätyn öljyjätteen toimittamista regenerointiin. Myös pienet, huonolaatuiset ja kaukaiset erät saadaan kerättyä, erilaiset jäteöljyt pidettyä erillään ja keräystaso on korkea. Kotitalouksien öljyjätteiden keräyksen katsottiin myös toimivan hyvin kuntien maksuttomien vastaanottojen ansiosta. Keräily laajuuden säilyttäminen nähtiin ympäristönsuojelun ja öljyn kierrättämisen kannalta tärkeänä. Lisäksi öljyjättemaksun keräämisen nähtiin helpottavan valvontaa ja mahdollisten vapaamatkustajien tunnistamista.

Kyselyssä korostui kuitenkin kokemus sopimusperusteisesta järjestelmästä epätasa-arvoisena, sillä yhteen toimijaan katsottiin kohdistuvan tuettua kilpailuetua mahdollisten korvausten kautta. Sopimuskumppanin valintaa koskevia ehtoja ja sopimuskumppanin roolia pidettiin epäselvinä. Lisäksi koettiin, että öljyjätteen pienpolton valvonnessa on puutteita. Järjestelmästä luopumisen vaarana nähtiin, että öljyjätteen energiahöydyntäminen saattaisi lisääntyä regeneroinnin kustannuksella ja että pienien ja huonolaatuisten öljyjäte-erien keräys saattaisi vaarantua.

Ympäristöministeriö on kokenut sopimusmenettelyyn kuuluneet hankintamenettelyt ja joissain tapauksissa tarvitun takaisinperintämenettelyn hallinnollisesti raskaaksi. Valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevassa hankintamenettelyssä on lisäksi jatkossa noudatetta-

va uutta hankintalakia. Järjestelmää voitaisiin kehittää ympäristöministeriön järjestämän kilpailutuksen ja sopimusneuvottelujen kautta. Jotta takaisinperinnältä välttyttäisiin, tulisi sopimusmuotoilujen täsmällisyyteen kiinnittää erityistä huomiota.

Nykylainsäädäntö todennäköisesti mahdollistaisi sopimusmenettelyn, jossa esimerkiksi öljyjätehuollon järjestäminen jaettaisiin osiin tai alueisiin niin, että sopimuksia solmittaisiin nykyistä useampien öljyjätteitä keräävien toimijoiden kanssa. Tällöin useammalla toimijalla olisi mahdollisuus saada tarvittaessa valtiontukea valtiontukisäännöt huomioiden.

On ehdotettu, että öljyjätetä poistettaisiin. Halutessa maksu voitaisiin korvata esimerkiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteveron korotuksella. Tällöin valtiontukea öljyjätehuollon kehittämiseen voitaisiin kanavoida talousarvion kautta. Mikäli öljyjätetä säilytettäisiin, tulisi sitä koskeva lainsäädäntö, maksuperusteet ja maksun taso tarkistaa, jotta maksulla kerätyt varat ohjautuisivat nykyistä paremmin varsinaiseen käyttötarkoitukseensa.

Tuottajavastuu öljyjätehuollossa

Tuottajavastuujärjestelmässä vastuu öljyjätehuollon järjestämisestä olisi voiteloöljyjen valmistajilla ja maahantuojilla tai näiden muodostamilla tuottajayhteisöillä. Tuottajat tai tuottajayhteisöt vastaisivat öljyjätteen keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja käsittelystä sekä öljyjätehuollon kustannuksista. Kunnilla voisi säilyä vastuu kotitalouksien ja maa- ja metsätalouden öljyjätteistä, jolloin vastuu öljyjätehuollosta olisi jaettu kuntien ja tuottajayhteisön tai -yhteisöjen kesken. Osapuolten vastuut, oikeudet ja velvollisuudet tulisi tällöin määritellä jätelaissa selkeästi.

Tuottajavastuujärjestelmään siirtyminen edellyttäisi muutoksia jätelainsäädäntöön. Voiteluöljyt ja niiden tuottajat tulisi lisätä jätelaissa säädettävien tuottajavastuun piiriin kuuluiin tuotteisiin ja tuottajiin. Jätelaissa voitaisiin tarvittaessa säätää myös voiteloöljyjen jakelijoiden öljyjätteen vastaanottovelvollisuudesta. Lisäksi tulisi säätää valtioneuvoston asetus öljyjätteiden tuottajavastuusta. Tuottajavastuujärjestelmässä öljyjätteiden mahdollisimman tehokas keräys ja regenerointi varmistettaisiin säätämällä asetus vastaanotto- paikkaverkostosta ja öljyjätteen kierrätystavoitteista.

Sidosryhmäkyselyssä siirtyminen tuottajavastuujärjestelmään nähtiin suurena muutoksena nykyiseen öljyjätehuoltoon verrattuna. Vastuu öljyjätteiden keräämisestä tulisi täysin uudelle taholle, jonka halukkuus ja kyky järjestää koko maan kattava keräys kyseenallistettiin. Sidosryhmäkyselyssä nähtiin uhkana tuottajavastuujärjestelmän osoittautuminen kalliiksi, kustannustehottomaksi, byrokraattiseksi sekä viranomaisten ja yritysten tehtäviä ja vastuita lisääväksi. Erityisesti ongelmalliseksi koettiin se, jos kotitalouksien ja kohtuulli-

sessä määrin maa- ja metsätalouden öljyjätehuolto eriytyisi muusta vaarallisten jätteiden jätehuollosta.

Tuottajavastuuseen perustuva öljyjätehuolto on käytössä esimerkiksi Belgiassa, Italiassa, Portugalissa ja Espanjassa. Ainakin osa järjestelmistä toimii kustannustehokkaasti ja jäteöljyjä saadaan kerättyä kattavasti. Espanjalaisen tuottajavastuujärjestelmän vahvuus on tuottajayhteisöjen laajat sopimusoperaattoreiden verkostot, jotka takaavat öljyjätehuollon toimintavarmuuden sekä öljyjätteen keräyksen ja käsittelyn koko valtakunnan alueella.

Sopimusmenettelyn purkamisen myötä poistuisi tarve raskaaksi koettujen valtakunnallisen öljyjätehuollon kilpailuprosessin järjestämiselle ja mahdollisten valtionavustusten takaisinperinnälle. Tuottajavastuujärjestelmässä hallinnollinen työ kohdistuisi erityisesti tuottajavastuviranomaisille. Pirkanmaan ELY-keskus ja Tulli arvioivat työmääränsä kasvavan tuottajavastuujärjestelmän myötä.

Sidosryhmäkyselyssä tuottajavastuujärjestelmän etuna nähtiin öljyjätteen seurannan ja valvonnan paraneminen. Jätelain mukaan tuottajan tai tuottajayhteisön on pidettävä kirjaa markkinoille lasketuista, kerätyistä, kierrätetyistä ja hyödynnetyistä tuotteistaan ja raportoitava seurantatiedot vuosittain Pirkanmaan ELY-keskukseen. Tällainen kirjanpito- ja raportointivelvollisuus todennäköisesti mahdollistaisi tarkempien tietojen saamisen esimerkiksi jäteöljyn määristä ja käsittelystä verrattuna sopimusperusteiseen järjestelmään, jossa kirjanpitotiedot tulee luovuttaa vain pyydettyä.

Tuottajavastuujärjestelmässä perusteita kerätä öljyjättemaksua öljyjätehuoltoon ei olisi. Myöskään valmisteveroon siirtyminen ei olisi tarpeellista tuottajiin muuten kohdistuvien päällekkäisten kustannusten vuoksi. Tuottajavastuujärjestelmässä voiteluöljyjen ja -ainesten tuottajat tai näiden tuottajayhteisöt voisivat olla vastuussa öljyjätehuollon kustannuksista esimerkiksi jaetusti kuntien kanssa.

Markkinaehtoinen öljyjätehuolto

Suomessa muiden vaarallisten jätteiden jätehuolto toimii markkinaehtoisesti. Jos sopimusperusteisesta järjestelmästä luovuttaisiin ja siirryttäisiin markkinaehtoiseen öljyjätehuoltoon, niin öljyjätehuollon voisi ajatella toimivan pitkälti samalla tavoin kuin muiden vaarallisten jätteiden jätehuoltokin. Moni sidosryhmäkyselyyn vastannut katsoi järjestelmän olevan jo osittain markkinaehtoinen, sillä öljyjätettä kerätään ja käsitellään pitkälti markkinaehtoisesti, vaikka valtakunnallisen öljyjätehuollon sopimuskumppani onkin sitoutunut hakemaan yli 200 litran öljyjäte-erät veloituksetta.

Kuten tähänkin mennessä, markkinaehtoisessa järjestelmässä yritysten olisi järjestettävä itse öljyjätteidensä jätehuolto. He voisivat ostaa tarvittaessa keräys- ja käsittelypalveluita lainmukaisilta toimijoilta markkinahintaan. Öljyjätettä vastaanottavat toimijat taas toimisivat vapaasti kilpailluilla markkinoilla. Markkinat määräisivät tällöin pitkälti öljyjätteen keräys- ja käsittelytavat EU-lainsäädännön jätehierarkian puitteissa. Kunnan olisi jätelain mukaisesti edelleen järjestettävä asumisessa sekä kohtuullisesti maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Kunnalla olisi myös viime kädessä toissijainen velvollisuus järjestää jätehuolto myös öljyjätteen osalta.

Sidosryhmäkyselyssä markkinaehtoisen järjestelmän nähtiin soveltuvan Suomeen hyvin. Sen vahvuksina pidettiin tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lisäksi keräyksen ja käsittelyn kustannusten arveltiin laskevan. Heikkouksina vastaajat taas nostivat esiin riskit kotitalouksien jätehuoltokustannusten nousuun, palvelujen saatavuuden heikkenemiseen syrjäseuduilla, jäteöljyjen keräystason ja kerätyn öljyn laadun laskuun sekä jäteöljyn polton lisääntymiseen.

Markkinaehtoisessa järjestelmässä öljymarkkinoiden heilahtelut voisivat vaikuttaa huomattavasti esimerkiksi jäteöljyn keräämiseen kannattavuuteen ja valittavaan käsittelytapaan. Ruotsissa jäteöljyn haltijoille on aiemmin kyetty maksamaan jäteöljystä, mutta öljyn maailmanmarkkinahinnan lasku on viime vuosina johtanut siihen, että vastaanotto on yhä enenevässä määrin maksullista. Tämä on lisännyt jäteöljyn laitonta pienpolttoja.

Öljyjätteiden kattavan keräämisen ja regeneroinnin ensisijaisuuden varmistamiseksi markkinaehtoisessa järjestelmässä voitaisiin solmia vapaaehtoinen Green deal –sopimus esimerkiksi öljyjätteiden kerääjiä ja voiteluöljytuotteiden tuottajia edustavien yhdistysten kanssa.

Täysin markkinaehtoisessa järjestelmässä ei ole tarkoitus tukea toimijoita valtiontukien avulla, jolloin öljyjättemaksun tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella. Green deal –sopimukseen liittymistä voitaisiin kuitenkin alkuun tukea järjestämällä avoin haku valtionavusta sopimukseen liittyville yrityksille ja tässä voitaisiin hyödyntää öljyjättemaksuina jo kerättyjä varoja. Valtiontuen myöntämiseksi tarvittaisiin lisäksi määrämuotoinen sopimus asianomaisten yritysten kanssa. Öljyjättemaksu voitaisiin poistaa ja halutessa korvata esimerkiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteveron korotuksella. Tällöin valtiontukea öljyjätehuollon kehittämiseen voitaisiin tarvittaessa kanavoida talousarvion kautta.

6.2 Ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa

Tämän selvityshankkeen keskeinen tavoite oli laatia ehdotus öljyjätehuollon järjestämisestä Suomessa. Ehdotus on syntynyt sidosryhmäkyselyn, tausta-aineiston, lainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten tarkastelun ja eri vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen vertailun pohjalta. Markkinaehtoiseen öljyjätehuoltoon siirtyminen sai kannatusta sidosryhmäkyselyssä ja sen nähtiin ratkaisevan monia sopimusperusteiseen järjestelmään liittyviä ongelmia. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös sidosryhmäkyselyssä tehtyjä toimenpite-ehdotuksia.

Näin ollen ehdotetaan, että luovutaan sopimusperusteisesta valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevasta järjestelmästä vuoden 2017 lopussa päättyvän sopimiskauden päättyttyä ja siirrytään markkinaehtoiseen öljyjätehuoltoon. Markkinaehtoisessa järjestelmässä öljyjätettä tuottavat yritykset ostavat tarvittaessa öljyjätteen keräys- ja käsittelypalveluilta lainmukaisilta toimijoilta markkinahintaan. Kunta järjestää asumisessa sekä kohtuullisesti maa- ja metsätaloudessa öljyjätteen vastaanoton ja käsittelyn.

Ehdotetaan, että vahvistetaan ainakin alkuvaiheessa markkinaehtoisesti tapahtuvaa öljyjätteiden kattavaa keräämistä ja regeneroinnin ensisijaisuutta vapaaehtoisen Green deal -sopimuksen avulla. Ympäristöministeriö voi solmia sopimuksen esimerkiksi öljyjätteiden kerääjiä ja voiteluöljyjen tuottajia edustavien yhdistysten kanssa. Yksittäiset toimijat, kuten öljyjätteiden kerääjät, voivat liittyä sopimukseen yhteiskuntasitoumuksella. Sopimuksella voidaan pyrkiä esimerkiksi lisäämään öljyjätteen vastaanottopisteiden määrää sitouttamalla mukaan uusia kerääjiä, kuten vähittäismyyntipisteitä (autotarvikeliikkeitä, huoltoasemia) kasvattamaan kierrätykseen ohjautuvan öljyjätteen määrää esimerkiksi ottamalla mukaan sitoumuksesta kiinnostuneita varustamoja ja lisäämään tiedotusta asianmukaisesta öljyjätehuollosta.

Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi öljyjättemaksun keräämisestä luopumista. Täysin markkinaehtoisessa järjestelmässä ei pääsääntöisesti ole tarkoitus tukea toimijoita valtiontukien avulla. Selvittävänä on sekä öljyjättemaksun että öljysuojamaksun korvaaminen nestemäisten polttoaineiden valmisteveron korotuksella. Malli yksinkertaistaisi verotusta ja keventäisi yritysten hallinnollista taakkaa. Tarvittaessa tukea öljyjätehuollon kehittämiseen ja öljysuojarahaston ylläpitämiseen olisi mahdollista kanavoida talousarvion kautta. Jo kerätyistä öljyjättemaksuvaroista ehdotetaan jaettavan valtionavustusta esimerkiksi de minimis -tukena Green deal -sopimukseen yhteiskuntasitoumuksen tehneille toimijoille valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Ehdotetaan, että kansalaisiin ja toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa tiedotusta asianmukaisesta öljyjätehuollosta tehostetaan esimerkiksi kampanjamaisin tietoisuuden ja ohjeiden tiedotukseen liittyvien velvoitteet voivat olla mukana Green deal -sopimuksessa.

Lopuksi ehdotetaan, että viranomaisvalvontaa tehostetaan ja ympäristöministeriö öljyjätehuoltoa ohjaavana ja kehittäväenä viranomaisena nostaa öljyjätehuollon enemmän esille esimerkiksi ympäristövalvonnan ohjeessaan ja järjestämissään viranomaisten koulutus-tilaisuuksissa. Valvovien viranomaisten taas ehdotetaan esimerkiksi osallistuvan toiminnanharjoittajien tiedottamiseen, tarkastavan toiminnanharjoittajan kirjanpitolietoja, siirtoasiakirjoja vaarallista jätettä tuottavien ja vastaanottavien toimintojen tarkastuksissa sekä jätekuljetusten valvonnan yhteydessä ja tekevän haastaville keräysalueille kohdistuvia tarkastusiskuja. Mahdollisesti poistuva öljyjättemaksu ja sen vaikutukset muun muassa tietojen keräämiseen ja Tullin valvontatoimiin tulee huomioida. Ehdotetaan, että tilastointia kehitetään niin, että voiteluöljyjen ja öljyjätteiden määrästä saataisiin tarkempaa tietoa. Öljyjätteiden raportointiin liittyvät puutteet tulee huomioida, kun uutta jätetietojärjestelmää luodaan.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- AITHER. 2013. Third independent review of the Product Stewardship (Oil) Act 2000, Canberra. <http://www.environment.gov.au/system/files/resources/a44a765a-e044-4eac-adfd-e10c670143a1/files/psa-review-2013.pdf>
- Australian government 2016. Why we should recycle used motor oil. <http://www.environment.gov.au/protection/publications/factsheet-why-we-should-recycle-used-motor-oil>. Viitattu 29.6.2016
- AVANCE 2016. Jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen yhdyskuntajätehuollossa –loppuraportti 4.11.2016. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B0463FF02-AF2E-4559-BF12-FBFD55FD-8DE2%7D/122563>
- DHS Oy Audit Partners 2013. Alustava raportti erilliselvityksestä. 4.3.2013
- European Commission 2012. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf
- European Commission – DG Environment 2014a. Oils in Finland. Project Website for “Development of guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)”. <https://sites.google.com/a/eu-smr.eu/guidance-on-epr/documents>
- European Commission – DG Environment 2014b. Waste oil in Germany. Project Website for “Development of guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)”. <https://sites.google.com/a/eu-smr.eu/guidance-on-epr/documents>
- European Commission – DG Environment 2014c. Industrial oils in Spain. Project Website for “Development of guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)”. <https://sites.google.com/a/eu-smr.eu/guidance-on-epr/documents>
- European Commission – DG Environment 2014d. Development of guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final report. http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf
- Euroopan komissio 1997. Valtion tuki/Suomi Tuki N:o 304/97 Jäteöljyjen käsittely. 17.12.1997.
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: Waste management in Germany, A driving force for jobs and innovation. 2006 http://cleaner-production.de/fileadmin/assets/pdfs/_73_Engl._broschuere_abw_deutschland_01.pdf
- Jätelain muuttamista selvittävän työryhmän loppuraportti 28.2.2017 <http://www.ym.fi/download/noname/%7B5CFB6556-673B-48D6-9882-30C0648330C6%7D/126062>
- Vaajasaari, K. Schutz, E. ja Sorvari, J. 2004. Arseni pilaantuneissa maissa, ympäristöriskien arviointi ja arseenin ekotoksikologia. Teoksessa: Loukola-Ruskeeniemi, K. ja Lahermo, P. Arseni Suomen luonnossa, ympäristövaikutukset ja riskit. Geologian tutkimuskeskus. Espoo.
- Kautto, P., Kauppila, J. ja Lonkila, K.-M. 2009 Jätehuollon tuottajavastuujärjestelmien toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2009. Helsinki.
- Kilpailuvirasto 2008. Kilpailukatsaus. Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Kuoppamäki, P. 2012. Uusi kilpailuoikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2012.
- Kurkioja, K. & Sneek, T. 2012. Valmisteverotus Suomessa. CC Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012
- Kuuttiniemi, K. & Lehtomäki, L. 2017. Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2017. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-879-8>
- Leino, K. 2013. Jäteöljyvirrat pois luonnosta ja tehokkaasti hyötykäyttöön - keräämättä jäävän jäteöljyn määrä ja sen hyödyntämisen ympäristövaikutukset. Diplomityö, yhdyskunta- ja ympäristötekniikan laitos, Aalto-yliopisto 2013
- Myrsky, M. 2010. Valtiontalousoikeus. Talentum Media Oy. Hämeenlinna 2010.
- Määttä, K. 2007. Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Edita Publishing Oy. Helsinki 2007
- Naturvårdsverket 2014a: Avfall i Sverige 2012. Rapport 6619. Juni 2014.
- OECD 2001. Organisation For Economic Co-operation And Development OECD: Extended Producer Responsibility, A Guidance Manual For Governments. 2001.
- Pyy, O., Haavisto, T., Niskala, K. & Silvola, M. 2013. Pilaantuneet alueet Suomessa -katsaus 2013. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 27/2013. <http://hdl.handle.net/10138/41048>
- Reinikainen, J. 2007. Maaperän kynnys- ja ohjearvojen määrittämisperusteet. SUOMEN YMPÄRISTÖ 23 /| 2007.
- SIGAUS 2014. Informe a las Administraciones Públicas. Resumen ejecutivo 2014. <http://asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=689/1383/29160>
- Sito Oy 2014. Satamien vastaanottolaitteita koskevan direktiivin kansallinen soveltaminen ja direktiivin muutosprosessiin valmistautuminen. –Loppuraportti. Trafín tutkimuksia 11/2014. Helsinki.

- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. EU:n valtioneuvoston päätökset. Esite. Lokakuu 2014.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a. Opas de minimis-tuista – EU:n valtioneuvoston päätökset. TEM oppaat ja muut julkaisut 9/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-956-9>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b. Vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisen rajoitukset ja määritelmä EU:n valtioneuvoston päätöksissä. Muistio 4.11.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työelämä- ja markkinaosasto, Kilpailu- ja politiikkaryhmä. <https://tem.fi/documents/...yritys.../d9483233-0ac7-4def-8204-9e6cf036b985>
- Ukkola, M. 2011. Hankintalainsäädännön soveltamisalasta ja hankintasopimuksesta. Defensor Legis 2011/3, s. 290–308.
- U.S. Department of Energy 2006. Used Oil Re-refining Study to Address Energy Policy Act of 2005 Section 1838. U.S. Department of Energy, Office of Fossil Energy, Office of Oil and Natural Gas. July 2006.
- Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. 21.3.2014 https://www.vero.fi/download/Loppuraportti_Verovajeen_arviointimenetelmien_kehittaminen/%7B7880270F-569B-44AF-9DEA-5D9FAF393172%7D/9492
- Ympäristöministeriö 2015. Valtakunnallinen pilaantuneiden maa-alueiden riskienhallintastrategia. Suomen ympäristö 10/2015. Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/159058>
- Ympäristöministeriö 2016a. Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74989/OH_2_2016.pdf?sequence=1
- Ympäristöministeriö 2016b. Öljysuojarahaston tilinpäätös vuodelta 2015. Helsinki 2016.

Internet-lähteet

- European Commission 2015. Waste Oils. Viitattu 16.7.2015. http://ec.europa.eu/environment/waste/oil_index.htm
- EVIRA 2016a. Arseeni. Viitattu 30.6.2016 <https://www.evira.fi/yhteiset/vierasaineet/tietoa-vierasaineista/raskasmetallit/arseeni/>
- EVIRA 2016b. Lyijy. Viitattu 30.6.2016 <https://www.evira.fi/yhteiset/vierasaineet/tietoa-vierasaineista/raskasmetallit/lyijy/>
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety 2016. Waste oil – legislation. Viitattu 29.6.2016 www.bmub.bund.de/P1152-1/
- Forestoil Oy 2015. Teräketjuöljyt. Viitattu 4.9.2015 <http://www.forestoil.fi/teraketjuoljyt>
- L&T 2013. Toimimme ympäristöministeriön kumppanina öljyjätteen keräyksessä. Viitattu 18.6.2015. [<http://www.lassila-tikanoja.fi/palvelut/jatehuolto-ja-kierratys/vaaralliset-jatteet/Sivut/oljyjatehuolto.aspx>] (L&T 2013)
- Naturvårdsverket 2014b. Hantering av farligt avfall. Viitattu 21.8.2015. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-ar/Avfall/Farligt-avfall/>
- Naturvårdsverket 2016. Vem gör vad i avfallshanteringen. Viitattu 17.8.2016. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Vem-gor-vad/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Jätetilasto [verkojulkaisu]. ISSN=1798-3339. 2015. Liitetaulukko 2. Jätteiden käsittely 2015, tonnia. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu: 28.9.2017 http://www.stat.fi/til/jate/2015/jate_2015_2017-06-15_tau_002_fi.html
- STR Tecoil 2015a. Öljynjalostamo. Viitattu 27.4.2017. <http://www.tecoil.fi/oljynjalostamo/?lang=fi>
- STR Tecoil 2015b. Raaka-aine. Viitattu 27.4.2017. <http://www.tecoil.fi/raaka-aine/?lang=fi>
- Talousarvioesitys 2015. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta. Viitattu 16.6.2015. [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2015/aky_2015.jsp]
- Tulli 2016. Uljas – Tavaroiden ulkomaankauppatilastot. Viitattu 26.9.2016. <http://uljas.tulli.fi>
- TUKES 2013. Kemikaalitietokortit, Bentseeni. <http://94.199.118.186/Tiedostot/Kemikaalituotteet/tietokortit/71-43-2.pdf>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. EU:n valtioneuvoston päätökset – Menettelytavat ja koordinaatio. Viitattu 27.4.2017. <http://tem.fi/menettelytavat-ja-koordinaatio>
- Työterveyslaitos 2015. OVA-ohje: bentseeni. Viitattu 30.6.2016. <http://www.ttl.fi/ova/bentseeni.html>
- Työterveyslaitos 2016. PAH-yhdisteet ja niiden esiintyminen. http://www.ttl.fi/kemikaaliturvallisuus/aine-kohtaista_kemikaalitietoa/PAH-yhdisteet_ja_niiden_esiintyminen/Sivut/default.aspx. Viitattu 29.6.2016
- US EPA 1996. AP 42, Fifth Edition, Volume I Chapter 1: External Combustion Sources. 1.11 Waste Oil Combustion. Final Section - Supplement B, October 1996 (PDF 33K) Viitattu 29.6.2016. <https://www3.epa.gov/ttn/chief/ap42/ch01/final/c01s11.pdf>
- Ympäristöhallinto 2016. Öljyjäte. Viitattu 22.9.2017. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kulutus_ja_tuotanto/Jatteen_ja_jatehuolto/Jatehuollon_vastuut_ja_jarjestaminen/Oljyjate
- Ympäristöministeriö 2016. Green deal – sopimukset. Viitattu 31.7.2017 http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Jatteen/Green_deal_sopimukset

VAHTI 2016a. Ympäristöhallinnon VAHTI- ja TIVA-tietojärjestelmät. Tietohaku jäteöljyjen jätevirroista vuosilta 2014 ja 2015. Tiedot poimittu 29.9.2016 Suomen ympäristökeskus / Teija Haavisto
 VAHTI 2016b. Ympäristöhallinnon VAHTI- ja TIVA-tietojärjestelmät. Tietohaku jäteöljyjen jätevirroista vuosilta 2012 ja 2013. Tiedot poimittu 7.12.2016 Suomen ympäristökeskus / Teija Haavisto
 VAHTI 2017. Ympäristöhallinnon VAHTI- ja TIVA-tietojärjestelmät. Tietohaku jäteöljyjen polttoainekäytöstä vuosilta 2012–2015. Tiedot poimittu 20.1.2017 Suomen ympäristökeskus / Teija Haavisto
 Valtiovarainministeriö 2017. Valmisteverotus. Viitattu 29.9.2017. <http://vm.fi/verotus/valmisteverotus>
 Öljy- ja biopolttoaineala 2016. Öljytuotteiden myynti Suomessa vuonna 2015. Ladattu 1.7.2016 http://www.oil.fi/sites/default/files/sivut/sisaltosivu/liitetiedostot/3.4_myynti_2.pdf

Oikeuskäytäntö, viranomaisratkaisut yms.

MAO:458/13

Dnro 371/63/93, Kilpailuviraston päätös 22.2.1994

Dnro 839/61/96, Kilpailuviraston päätös 21.12.2000

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY pakkauksista ja pakkausjätteistä. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0062&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY romuajoneuvoista. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0053&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0066&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0019&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=fi>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>
 EUVL L 190. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006, jätteiden siirrosta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1013&from=fi>
 HE 63/2001 Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.
 HE 50/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista
 HE 121/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi öljyjättemaksusta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060121.pdf>
 HE 167/2009 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090167>
 HE 199/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100199.pdf>
 HE 56/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain, valmisteverotuslain, sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6§:n muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160056>
 HE 108/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108>

Komission asetus 1407/2013. Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407&from=fi>

Komission asetus 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=fi>

Komission tiedonanto 2014/C 249/01. Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen

Laki julkisista hankinnoista 348/2007. Kumottu 29.12.2016 lailla 1397/2016.

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160429>

Laki valtion talousarviosta 423/1988. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>

Laki öljyjätämaksusta 894/1986. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860894>

Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091672>

Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1589&from=FI>

SFS 2011: 13. Miljötillsyns-förordning. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljotillsynsforordning-201113_sfs-2011-13

SFS 2011:927 Avfallsförordning. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/avfallsforordning-2011927_sfs-2011-927

SFS 2013:251 Miljöprovsningsförordning. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljoprovningsforordning-2013251_sfs-2013-251

Valtionavustuslaki 688/2001. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Valtiokonttori 2015. Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2014. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B5EE1582D-9AB2-4F7B-9DDF-68B5FF79DCEC%7D/91325>

Valtiokonttori 2016. Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2015. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B153BC355-029F-43BF-89FD-A89248E4C3C8%7D/93207>

Vnp öljyjätehuollosta 101/1997. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19970101>

Valtiovarainministeriö 2015. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015. <http://budjetti.vm.fi/index/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1>

Sopimukset yms. valtakunnallista öljyjätehuoltoa koskevat asiakirjat

Ekokem 4.12.2007. Ilmoitus sopimuksen siirrosta. YM18/42/2006

European commission 1997a. Re letter dated 6.10.1997 from European Commission Directorate-General IV – Competition, Brussels State Aid to Waste Oil Management no N 304/97.

Euroopan komissio 1997b. Valtion tuki/ Suomi Tuki n:o N 304/97 Jäteöljyjen käsittely. 17.12.1997.

Euroopan yhteisöjen komissio 2001. Jäteöljyhuollosta annetun direktiivin (75/439) noudattaminen: komission täydentävä virallinen huomautus. 20.12.2001

Euroopan yhteisöjen komissio 2002. Perusteltu lausunto osoitettu Suomen tasavallalle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla jäteöljyhuollosta annetun neuvoston direktiivin 75/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 87/101/ETY, 3 artiklan 1 kohdan perusteella. 2000/2243 C(2002) 3980. 16.10.2002 Bryssel.

Ympäristöministeriö 1997a. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus komissiolle valtion tuen myöntämisestä. Yli-insinööri Hannu Laaksonen. Ympäristöministeriö. 21.3.1997

Ympäristöministeriö 1997b. State aid to waste oil management n° N 304/97. Yli-insinööri Hannu Laaksonen. Ympäristöministeriö 23.10.1997.

Ympäristöministeriö 2002. EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoituksessa toimitettavat tiedot (tukiohjelma ja yksittäiset toimet). 27.11.2002.

Ympäristöministeriö 2003. EU:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisen ilmoituksen peruminen. Viite: Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi öljyjätämaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon, valtion tuki N:o N 304/97. Dnro YM 4/31 1/2002. 27.11.2003

Ympäristöministeriö & Ekokem 22.1.2007. Ympäristöministeriön ja Ekokem Oy Ab:n välinen sopimus valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämisestä. Dnro YM18/42/2006

Ympäristöministeriö 11.4.2012. Hankintailmoitus / Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen vuosina 2012—2017. Dnro YM3/42/2012

Ympäristöministeriö 5.6.2012. Tarjouspyyntö / Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen vuosina 2013–2017. Dnro YM3/42/2012

Ympäristöministeriö 18.6.2012. Tarjouksen täsmentäminen / Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen 2013–2017. Stena Recycling Oy. Dnro YM3/42/2012

Ympäristöministeriö 18.6.2012. Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen 2013–2017. Ekokem Oy Ab. Dnro YM3/42/2012

Ympäristöministeriö 27.6.2012. Hankintapäätös / Valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestäminen vuosina 2013–2017. YM3/42/2012 YM3/42/2012

Ympäristöministeriö 4.10.2012. Ympäristöministeriön ja Lassila & Tikanoja Oyj:n välinen sopimus valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämisestä. Dnro YM3/42/2012.

Ympäristöministeriö 2014. Toiminnan tuotoista ja kustannuksista toimitettujen selvitysten hyväksyminen vuosilta 2011 ja 2012 sekä päätös valtionavustuksen takaisinperinnästä. 14.8.2014 Dnro YM1/4119/2011

Ympäristöministeriö 21.4.2011. Valtionavustuksen myöntäminen ja avustuksen ennakon maksaminen öljyjätehuoltoon. Dnro YM1/4119/2011.

Ympäristöministeriö 27.6.2012. Valtionavustuksen myöntäminen ja avustuksen ennakon maksaminen öljyjätehuoltoon. Dnro YM1/4119/2011.

Haastattelut, tiedonannot yms.

Andersson, Jan-Erik 2015. Produktområdeschef farligt avfall. Stena Recycling AB. Sähköpostiviesti 29.8.2015.

Huhtala, Merja 2015. Hallitussihteeri. Ympäristöministeriö. Haastattelu 17.9.2015.

Nikander 2016. Tiedot jäteöljyjen ja vesiöljyseosten tuonneista ja vienneistä vuosilta 2011–2016. Sähköpostiviesti 8.12.2016.

Peuranen, Else 2015a. Neuvotteleva virkamies. Ympäristöministeriö. Suullinen tiedonanto 21.9.2015

Peuranen, Else 2015b. Neuvotteleva virkamies. Ympäristöministeriö. Sähköpostiviesti 22.9.2015

Safo, Karri 2015. Hallitussihteeri. Valtioneuvoston kanslia. Sähköpostiviesti 27.8.2015.

Liite 1 SYKE:n kysely sidosryhmille

KYSYMYKSIÄ SIDOSRYHMILLE VALTAKUNNALLISEEN ÖLJYJÄTEHUOLTOON LIITTYEN

Suomen ympäristökeskuksessa laaditaan parhaillaan selvitystä voiteluöljyjätteiden jätehuollon nykytilaan ja lainsäädännön uudistamistarpeisiin liittyen. Tällä kyselyllä on tarkoitus kartoittaa sidosryhmien näkemyksiä eräistä voiteluöljyjätteiden jätehuoltoon liittyvistä seikoista.

Selvityksessä tarkasteltavia vaihtoehtoisia tapoja valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestämiseksi ovat nykyisen sopimusperusteisen ja hankintamenettelyyn perustuvan järjestelmän säilyttäminen (kysymysosio B), siirtyminen tuottajavastuuseen (C) tai markkinaperusteisen järjestelmän käyttöönotto (D). Kysymysosiossa A on yleisiä kysymyksiä aihepiiriin liittyen. Vastauksia hyödynnetään sekä nykytilanteen kartoittamisessa että sääntelytapavaihtoehtojen arvioinnissa. Tämän kyselylomakkeen lisäksi asiaa selvitetään myöhemmin järjestettävässä työpajassa ja mahdollisesti haastatteluin.

Kyselylomake pyydetään palauttamaan perjantaina 15.2.2016 mennessä sähköisesti osoitteeseen suvi.h.kokkonen@ymparisto.fi. Halutessanne lomakkeen voi myös palauttaa postitse osoitteella Suomen ympäristökeskus/Suvi Kokkonen, PL 140, 00180 Helsinki. Mikäli Teillä on kysyttävää kysymyslomakkeeseen tai muutoin hankkeeseen liittyen, yhteyttä voi ottaa yllä mainittuun sähköpostiosoitteeseen.

Kiitokset jo etukäteen osallistumisestanne!

A. YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ

1. Minkälaisia haasteita kotimaiset olosuhteet – esimerkiksi pitkät etäisyydet, haja-asutus, keräysmäärät ja tuotteen laatu – aiheuttavat öljyjätteen keräykselle?

2. Mitkä ovat öljyjätekeräyksen lähitulevaisuuden merkittävimmät haasteet?

3. Minkälaisilla toimenpiteillä viralliseen keräysjärjestelmään päätyvän öljyjätteen määrää olisi mahdollista nostaa?

B. NYKYINEN JÄRJESTELMÄ

Tällä hetkellä valtakunnallinen voiteluöljyjen jätehuolto perustuu ympäristöministeriön ja jätealan yrityksen väliseen sopimukseen. Kyse on ympäristöministeriön hankkimasta palvelusta, joka on hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailutettu.

Öljyjätehuollosta aiheutuneet kustannukset rahoitetaan öljyjättemaksusta annetun lain (894/1986) mukaisesti öljyjättemaksulla. Öljyjättemaksuista kertyneistä varoista maksetaan korvauksia öljyjätehuollosta aiheutuneisiin kustannuksiin yritykselle, jonka kanssa ympäristöministeriö on tehnyt sopimuksen öljyjätehuollon maanlaajuisesta järjestämisestä. Öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon säädetään valtioneuvoston päätöksessä (VNp 1191/1997). Öljyjättemaksu on valmisteveron luonteinen maksu ja sen määrä on 5,75 senttiä/kg. Tulli kerää öljyjättemaksun varastonpitäjältä tai vastaanottajalta ja tilittää maksut ympäristöministeriölle.

1. Onko nykyistä sopimusperusteista järjestelmää mahdollistaa tehostaa jollakin tavalla? Jos on, millä tavalla?
2. Miten öljyjätteen regeneroidun osuuden toteutumisen seuranta ja regeneroinnin ensisijaisuus toteutuvat nykyisessä järjestelmässä? Olisiko toteutumista mahdollista parantaa jollakin tavalla?
3. Pitäisikö öljyjättemaksu a) poistaa kokonaan, b) sen määrää muuttaa tai c) sen määräytymisperustetta muuttaa?
4. Mitkä ovat mielestäsi nykyisen järjestelmän vahvuudet?
5. Mitkä ovat mielestäsi nykyisen järjestelmän heikkoudet?

C. TUOTTAJAVASTUU

Eräs vaihtoehto öljyjätehuoltojärjestelmän uudistamiselle on tuottajavastuuseen perustuva malli. Tuottajavastuu tarkoittaa tuotteiden valmistajien ja maahantuojien velvollisuutta järjestää tuotteiden jätehuolto kustannuksellaan, kun tuotteet poistetaan käytöstä. Tuottajavastuu perustuu aiheuttamisperiaatteeseen eli siihen, että jätettä aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa jätehuollon järjestämisestä. Tuottajavastuuseen perustuvia jätehuolto-

tojärjestelmiä on tällä hetkellä olemassa esimerkiksi akuille ja paristoille, sähkö- ja elektroniikkalaitteille, ajoneuvoille, renkailla, pakkauksille ja keräyspaperille. Jätelain mukaiseen tuottajavastuuseen kuuluu muun muassa maksuttomien ja vaivattomien vastaanottopaikkojen järjestäminen, kuljetukset, vastaanotosta tiedottaminen sekä kirjanpito- ja tiedonantovelvollisuus.

1. Miten tuottajavastuujärjestelmä mielestäsi sopisi voiteluöljyn jätehuoltoon?
2. Aiheuttaisiko tuottajavastuujärjestelmään siirtyminen lisäkustannuksia nykyjärjestelmään verrattuna?
3. Minkälaisia erityisiä velvoitteita esimerkiksi tuotteen vastaanottoon, kierrätykseen, hyödyntämiseen, varastointiin, tiedottamiseen ja raportointiin liittyen tuottajalla pitäisi olla?
4. Missä keräysasioita pitäisi sijaita ja miten tiheä keräysverkon tulisi olla? Jätelain 49 §:n mukaan vastaanottopaikkojen määrää alueittain määritettäessä otetaan huomioon niihin luovutettavien tuotteiden laji, laatu ja ennakoitu määrä sekä vastaanotosta ja kuljetuksesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset. Määrä voi olla tuoteryhmittäin ja alueittain erilainen.
5. Miten öljyjätteen regeneroidun osuuden toteutumisen seuranta ja regeneroinnin ensisijaisuus järjestettäisiin tuottajavastuujärjestelmässä?
6. Mitkä olisivat mielestäsi tuottajavastuuperusteisen järjestelmän vahvuudet?
7. Mitkä olisivat mielestäsi tuottajavastuuperusteisen järjestelmän heikkoudet?

D. MARKKINAEHTOINEN ÖLJYJÄTEHUOLTO

Markkinaehtoisella öljyjätehuollolla tarkoitetaan järjestelmää, jossa jäteöljyä vastaanottavat toimijat toimivat vapaasti kilpailluilla markkinoilla. Markkinat määräävät tällöin jäteöljyn keräys- ja käsittelytavat, tosin EU-lainsäädännön jätehierarkian puitteissa. Markkinaehtoinen jäteöljyn keräysjärjestelmä on toiminnassa muun muassa Ruotsissa ja Saksassa.

1. Miten markkinaehtoinen järjestelmä sopisi voiteluöljyn jätehuoltoon?

2. Miten markkinaehtoisessa järjestelmässä kyettäisiin varmistamaan myös pienten ja huonolaatuisten öljyjäte-erien keräily?

3. Miten varmistetaan jätedirektiivin edellyttämä regeneroinnin ensisijaisuus (polttoon nähden)?

4. Miten öljyjätteen regeneroidun osuuden toteutumisen seuranta ja regeneroinnin ensisijaisuus järjestettäisiin?

5. Mitkä olisivat mielestäsi markkinaehtoisen järjestelmän vahvuudet?

6. Mitkä olisivat mielestäsi markkinaehtoisen järjestelmän heikkoudet?

E. VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

1. Edellä kuvatut vaihtoehdot eroavat toisistaan vastuunjaon ja kustannusten suhteen. Mikä yllä kuvatuista järjestelmistä on mielestäsi paras?

SUURET KIITOKSET VASTAUKSISTANNE.

PALAAMME ASIAAN TARVITTAESSA VIELÄ PUHELIMITSE.

Liite 2 Sidosryhmäkyselyssä esitetyt toimenpide-ehdotukset

Sidosryhmäkyselyyn vastanneet tekivät useita toimenpide-ehdotuksia öljyjätehuollon kehittämiseksi, jotka voitaisiin ottaa huomioon riippumatta valittavasta järjestelmästä. Sidosryhmille tehdyssä kyselyssä kysyttiin erityisesti ehdotuksia siihen, miten öljyjätteen kattavaa keräystä voitaisiin edistää ja miten öljyjätteen regeneroinnin ensisijaisuus pystytäisiin varmistamaan.

Ehdotus 1. *Kansalaisiin ja toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa valistusta jäteöljyn epäasianmukaisen käsittelyn ja pienpolton ympäristöriskeistä sekä jäteöljyjen eri laatujen erilläänpidon, asianmukaisen pakkaamisen ja pakkausten merkitsemisen tärkeydestä tulee lisätä. Lisäksi tulee jäteöljyjen oikeasta käsittelystä painaa tai liimata tarrana kaikkiin moottori- ja vaihteistoöljyjen pakkauksiin ja säiliöihin seuraava teksti: ”Käytön jälkeen tämä öljy tulee toimittaa jäteöljyn keräyspisteeseen! Epäasiallinen jäteöljyn hävitys on vaara ympäristölle! Muiden aineiden, kuten liuottimien, jarrunesteiden tai jäädytysnesteiden sekoittaminen jäteöljyyn on kiellettyä.”*

Kansalaisiin ja toiminnanharjoittajiin kohdistuvaa tiedotusta öljyjätteiden asianmukaisesta keräämisestä ja käsittelystä voisi lisätä esimerkiksi kampanjamaisin tietoisuuden ja ohjeistuksen. Erityisesti tiedotuksessa voisi korostaa, ettei öljyjä tulisi kaataa maahan, hylätä luontoon tai polttaa esimerkiksi omakotitalojen tai erilaisten hallien lämmittämiseksi ympäristöhaittojen vuoksi. Lisäksi voisi kertoa jäteöljyjen eri laatujen erilläänpidon, asianmukaisen pakkaamisen ja pakkausten merkitsemisen tärkeydestä jäteöljyjen kierrätyksessä. Velvollisuus valistukseen ja tiedotukseen on sisältynyt valtakunnallisesta öljyjätehuollosta tehtyihin sopimuksiin Ekokemin sekä L&T:n kanssa, joten keino on jo pitkään ollut käytössä. Myös öljyjätehuollon Green deal -sopimukseen voitaisiin sisällyttää öljyjätteiden asianmukaisen käsittelyn tiedottamiseen liittyviä velvoitteita. Jätelainsäädäntöä voisi täydentää voiteluöljyn pakkausten ja säiliöiden pakollista ohjetekstiä koskevilla säädöksillä tai tämä voisi olla yhtenä vapaaehtoisena toimenpiteenä Green deal -sopimuksessa. Saksassa moottori- ja vaihteistoöljyjen pakkauksissa ja säiliöissä tulee olla merkintä jäteöljyjen erilliskeräyksestä ja epäasianmukaisen käsittelyn aiheuttamista ympäristöriskeistä sekä kieltö sekoittaa öljyyn vieraita aineita.

Ehdotus 2. *Öljyjätteille tulee perustaa pullonpalautusjärjestelmän kaltainen panttijärjestelmä, jonka toimintaa voitaisiin rahoittaa osin öljyjättemaksuvaroilla tai vastaavalla tavalla kerätyillä varoilla.*

Panttijärjestelmän perustamiseen ja hallinnointiin tarvittaisiin rahoitusta, joka voisi olla mahdollista saada öljyjättemaksuina kerätyistä varoista. Valtion tuki osoitettaisiin tällöin palautusjärjestelmää hallinnoivalle taholle, joka voisi vastata tarvittavien keräyspisteiden perustamisesta, yhteistyöstä kuntien jätelaitosten kanssa, jäteöljyjen keräämisestä keräys-

pisteistä ja toimittamisesta käsittelyyn. Jäteöljyjen palauttajat ja kerääjät saisivat korvauksia jätemäärän mukaan ja kerääjien korvausta voisi mahdollisesti korottaa syrjäseuduilta haettavien erien osalta. Palautusjärjestelmään liittyminen voisi olla vapaaehtoista, mutta toisaalta kannustimena liittyä järjestelmään voisi olla voiteluöljyjen myyjille tuleva velvollisuus ottaa vastaan yksityisten ihmisten jäteöljyjä tai osoittaa vastaanottopiste jostain lähistöltä sekä palautusjärjestelmän kautta tuleva tuki.

Panttijärjestelmän hankaluutena olisi se, että järjestelmän keräyksen kohteena ei olisi pakkaus vaan öljy, jonka varastoinnissa on haasteita ja se voi aiheuttaa terveys-, ympäristö- ja paloturvallisuusriskin. Vastaanottavat tahot, kuten kuntien jätelaitokset, tuottajayhteisön keräilypisteet ja öljyjen jälleenmyyjät, ovat kuitenkin tottuneita öljyjen käsittelijöitä ja tuntevat asianmukaisen käsittelyn vaatimukset. Haasteena olisi myös miten estää mahdolliset järjestelmän väärinkäytökset, joissa yritettäisiin palauttaa järjestelmään ulkomailta tuotuja jäteöljyjä. Panttijärjestelmä edellyttäisi muutoksia jätelakiin ja valtioneuvoston asetuksen laatimista jäteöljyjen palautusjärjestelmästä. Lisäksi muutoksia tulisi tehdä öljyjättemaksulain kertyvien varojen käyttötarkoitusta koskeviin säännöksiin.

Ehdotus 3. *Voiteluöljyjen myyjille tulee asettaa velvoite ottaa vastaan jäteöljyä määrä, joka vastaa tiettyä prosenttiosuutta niiden vuosimyyntistä, tai osoittaa vastaanottopiste jostain lähistöltä. Tällä voitaisiin turvata riittävä vastaanottopaikkojen verkosto.*

Jätelaissa säädetään tiettyjen tuotteiden osalta tuotteen jakelijan velvollisuuksista. Voiteluöljyjen jakelija voitaisiin velvoittaa ottamaan myyntipisteessään tai yhtä helposti saavutettavissa olevassa paikassa vastaan maksutta öljyjätteitä sekä tiedottamaan tästä mahdollisuudesta. Jakelijoiden vastaanottopisteiden tulisi kuitenkin täyttää tietyt ympäristön- ja terveydensuojelulliset edellytykset, jotka voisivat aiheuttaa jakelijalle vaikeuksia järjestää riittävän turvallinen öljyjätteiden vastaanotto ja säilytys. Voiteluöljyjen myyjät voisivat liittyä myös vapaaehtoisin yhteiskuntasitoumuksin öljyjätehuollon Green deal –sopimukseen ja sitoutua keräämään öljyjätteitä esimerkiksi myyntipisteillään.

Saksassa moottori- ja vaihteistoöljyjen jakelun edellytyksenä on öljyjätteen vastaanotto-paikan perustamisen myyntipisteeseen tai sen välittömään läheisyyteen. Vastaanottopaikan tulee olla selkeästi merkitty ja sinne tulee olla selkeät opasteet. Vastaanottopaikassa tulee myös olla tarvittava laitteisto öljynvaihtoja varten. Jakelijan tulee ottaa vastaanottopaikassa veloituksetta vastaan myymäänsä moottori- ja vaihteistoöljyä vastaava määrä käytettyjä moottori- ja vaihteistoöljyjä sekä öljynvaihdon yhteydessä kertyneitä öljynsuodattimia ja öljyisiä jätteitä.

Ehdotus 4. *Öljyjätehuollon viranomaisten valvontaa tulee tehostaa erityisesti lisäämällä öljyjätteen laittoman pienpolton valvontaa. Vaikka öljyjätteen poltto alle 5 MW voimaloissa on kielletty, luvaton pienpolto on lisääntynyt. Laittoman pienpolton vähentämiseksi öljyjätteen*

keräystä tulee tehostaa etenkin maataloilta ja pieniltä korjaamoilta. Öljyjätteen polttamiseen soveltuvat moniöljypolttimet tulisi kieltää.

Öljyjätehuollon valvonnasta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, joiden on määräajoin asianmukaisesti tarkastettava laitokset ja toiminnot, joissa syntyy vaarallista jätettä. Ympäristöluvanvaraisissa laitoksissa tarkastukset suoritetaan lupavalvonnan yhteydessä ja ei-luvanvaraista toimintaa valvotaan käytännössä lähinnä tarpeen ilmetessä.

Viranomaiset voisivat tehostaa öljyjätehuollon valvontaa esimerkiksi tiedottamalla toiminnanharjoittajia öljyjätteen asianmukaisesta keräämisestä ja toimittamisesta käsittelyyn, pyytämällä tarkastettavaksi toiminnanharjoittajan kirjanpitolietoja, tarkistamalla siirtoasiakirjoja vaarallista jätettä tuottavien ja vastaanottavien toimintojen tarkastuksissa sekä jätekuljetusten valvonnan yhteydessä sekä tekemällä haastaville keräysalueille kohdistuvia tarkastusiskuja. Viranomaisvalvonnan tehostaminen vaatisi kuitenkin lisää resursseja ja ohjeistusta öljyjätehuollon valvontaan. Nykytilanteessa lisäresurssien saaminen voi olla vaikeaa. Viranomaistoiminnan tukeminen öljyjättemaksuin kerätyistä varoista ei ole nykyllä säädännön puitteissa mahdollista.

Ympäristöministeriö öljyjätehuoltoa ohjaavana ja kehittäjänä viranomaisena voisi nostaa öljyjätehuollon enemmän esille esimerkiksi ympäristövalvonnan ohjeessaan. Lisäksi viranomaisten jätetiedon seurantarjestelmää voisi kehittää vastaamaan paremmin öljyjätehuollon raportoinnin tarpeisiin. Sidosryhmäkyselyssä ehdotettiin myös uuden tietojärjestelmän rakentamista. Valvovien viranomaisten tekemien tarkastusiskujen lisäksi pelotevaikutuksena toimisivat myös kovemmat sanktiot öljyjätehuollon puutteista.

Ehdotus 5. *Teollisuuden luvanvaraista öljyjätteiden hyödyntämistä energiana tulisi ohjata regenerointiin. Teollisuuden ympäristölupien uusimisen yhteydessä tulisi tarkastella edellytyksiä sisällyttää lupaan jäteöljyn kierrätysvelvoitteita. Tällä varmistettaisiin öljyjen regeneroinnin ensisijaisuus polttoon nähden.*

Teollisuudessa käytetään jäteöljyä polttoaineena luvanvaraisesti. Öljyjätteen polttaminen sisältyy laitoksen ympäristölupaan, jonka myöntää Aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laitosten ympäristöluvat ovat voimassa useita vuosia, joten muutoksien saaminen niihin kestää. Lupien uusimisen yhteydessä ja uusien lupien kohdalla voisi kuitenkin tarkastella edellytyksiä sisällyttää lupaan jäteöljyn kierrätysvelvoitteita. Ympäristöministeriö voisi ohjeistaa esimerkiksi viranomaisten yhteisissä koulutustilaisuuksissa lupaviranomaista huomioimaan jätelain etusijajärjestys ja korostamaan kierrätystä ympäristöluvassa.

Öljyjätteen poltto on mahdollista tietyissä tilanteissa. Hallituksen esityksessä jätelaiksi perusteissa todetaan, että etusijajärjestystä koskevan säännöksen tulisi ohjata lain soveltamista lupa- ja ilmoitusmenettelyissä. Etusijajärjestyksestä voi poiketa, jos hierarkkisesti alemmalla tasolla oleva vaihtoehto toteuttaa kokonaisuutena arvioiden paremmin lain tavoitteita sekä ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta. Lisäksi tulee vielä ottaa huomioon tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä.

Ehdotus 6. *Nykyinen öljyjätehuoltojärjestelmä tulisi laajentaa kattamaan myös laivojen jäteöljyjen keräys ja käsittely kierrätykseen ohjautuvan öljyjätteen määrän lisäämiseksi.*

Laivojen jäteöljyt ja muut laivojen öljyjätteet eivät kuulu viimeisimpään sopimukseen valtakunnallisesta öljyjätehuollosta. Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaan suomalaisen aluksen EU:n alueella ja ulkomaalaisen aluksen, joka saapuu suomalaiseen satamaan, on jätettävä kaikki alus- ja lastijätteensä satamaan ennen lähtöään. Sataman pitäjän on huolehdittava siitä, että satamassa on laitteet, jotka riittävät vastaanottamaan satamaa käyttäviltä aluksilta tulevat mm. öljypitoiset jätteet. Sen jälkeen kun aluksen jätteet on siirretty maihin, jätteisiin sovelletaan jätelakia. Satamista öljyjätteet kuljetetaan jätelainmukaiseen jatkokäsittelyyn joko regenerointi- tai polttolaitokseen. Ainakin STR Tecoil pystyy regenerointilaitoksessaan käsittelemään myös laivojen moottoriöljyjä.

Öljyjätteiden regeneroinnin lisäämiseksi myös Suomen satamiin jätettävät alusten öljyjätteet voitaisiin ohjata regenerointiin. Lisäksi öljyjätteitä jää paljon jättämättä Suomen satamiin. Liikenteen turvallisuus-virasto Trafi voi tietyissä tilanteissa myöntää alukselle poikkeuksen jätteiden jättöpakosta. Monilla aluksilla, joissakin satamissa jopa 80 %:lla, on vapautus jätteiden jättöpakosta. Jäteöljystä maksettavat korvaukset eräissä ulkomaan satamissa ovat aktivoineet kierrätystoimintaa aluksilla ja jäteöljy jätetään mieluummin sinne missä siitä voi saada myyntituloja. Vapautus jättöpakosta on EU:n lainsäädännössä oleva mahdollisuus, mutta tilannetta voisi parantaa se, että satamien jätteiden vastaanottolaitteita parannettaisiin, jätteiden luovuttamista ei rajoitettaisi ja yhtenäistettäisiin käytäntöjä jätemaksuissa ja ennakoilmoitusmenettelyssä.

Alusten öljyjätteiden jättämistä Suomen satamiin ja toimittamista regenerointiin voitaisiin pyrkiä edistämään ottamalla esimerkiksi varustamoja mukaan Green deal –sopimukseen.

Ehdotus 7. *Öljyjätteiden regenerointia tulisi tukea taloudellisesti esimerkiksi maksamalla valtiontukea regenerointiin, regenerointimenetelmien ja -laitteiden kehittämiseen ja regenerointiin kelpaavan öljyjätteen keräämiseen. Regenerointia voitaisiin tukea myös poistamalla, alentamalla tai palauttamalla regeneroidun öljyn valmistevero.*

Öljyjättemaksua koskevan lain ja öljyjättemaksuina kertyvien varojen käytöstä öljyjätehuoltoon annetussa valtioneuvoston päätöksessä määritellään, mihin tarkoitukseen ja millä eh-

doin öljyjättemaksuina kerättyjä varoja voidaan jakaa valtioneuvustona. Valtioneuvustusta voidaan myöntää menoihin, jotka aiheutuvat yhtiölle esimerkiksi öljyjätteiden varastoinnista, keräämistoiminnasta, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja käsittelystä sekä niissä tarvittavien laitteiden ja välineiden hankinnasta tai vuokrauksesta, sekä öljyjätteiden hyödyntämiseen tai käsittelyyn liittyvistä muista tehtävistä. Avustusta voidaan myöntää yhtiölle, jonka kanssa ympäristöministeriö on tehnyt öljyjättemaksulain 7.2 §:ssä tarkoitetun sopimuksen öljyjätehuollon järjestämisestä.

Valtioneuvustoa koskevat säädökset rajoittavat kuitenkin tukien myöntämistä. Tukea voidaan käytännössä myöntää vähämerkityksellisenä de minimis-tukena tai ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena. Öljyjätteitä regeneroivalla STR Tecoililla on ollut vaikeuksia saada toimintaansa taloudellisesti kannattavaksi, jolloin käytännössä valtioneuvustoa koskevien säädösten puitteissa mahdollisten tukien merkitys olisi vähäinen. Regenerointimenetelmien ja -laitteiden kehittämisen tukemiseen saattaisi soveltua jätteen kierrätyksen ja uudelleenkäytön investointituki, mutta lisäkapasiteetin rakentaminen Suomeen ei vaikuta tällä hetkellä taloudellisesti kannattavalta ratkaisulta.

Regeneroidun öljyn valmisteveron poisto, alentaminen tai veron palautus katsottaisiin kaikki valtion tueksi, josta on ilmoitettava ennakolta komissiolle ja saatava sen hyväksyntä. Edellä mainitut toimet alentaisivat regeneroidun öljyn hintaa suhteessa tavanomaiseen perusöljyyn ja siksi niiden voidaan katsoa vääristävän kilpailua. Veron palautus tarkoittaisi kaksinkertaista viranomaistyötä, kun aikaisemmin peritty vero palautettaisiin. Veron palautus on siinäkin mielessä ongelmallinen, että jos palautusta maksettaisiin vain regeneroidusta jäteöljystä, niin pitäisi pystyä varmistamaan eri jäteöljyerien regenerointikelpoisuus. Nykyinen jätteiden seurannan tiedonhallinta ei mahdollista tietyn jäte-erän seurantaa jätteen luovutuksesta loppukäsittelyyn, siksi veron palautus alkuperäiselle jäteöljyn haltijalle olisi vaikeaa. Veron palautus voisi johtaa myös väärinkäytöksiin, joissa voitaisiin hakea veronpalautusta ulkomailta tuoduille jäteöljyerille. Valmisteveron alentaminen tai poisto voisi edistää regeneroidun öljyn kysyntää, mutta ei suoranaisesti vaikuttaisi uudistettavaksi toimitettavan öljyn määrään. Koska jokaisesta valmisteverosta tai valmisteveroryhmästä säädetään yksityiskohtaisesti omassa verolaissaan, vaatisi regeneroitua öljyä koskevan valmisteveron muutos uuden lain valmistelun ja säätämisen. Valmisteverotuksen toimittamisesta vastaa Verohallinto.

Tässä selvityksessä on arvioitu sopimusperusteisen öljyjätehuollon toimivuutta ja kehitystarpeita sekä vaihtoehtoisia tapoja öljyjätehuollon järjestämiseksi.

Sopimusperusteinen öljyjätehuolto on osoittautunut osittain toimivaksi järjestelmäksi, jossa öljyjätteet saadaan varsin kattavasti kerättyä. Se on kuitenkin koettu myös epätasa-arvoiseksi ja hallinnollisesti raskaaksi. Sopimusperusteisen järjestelmän kehittämisen lisäksi öljyjätehuollon järjestämisen tavoiksi on tunnistettu tuottajavastuuseen perustuva ja markkinaehtoinen järjestelmä.

Selvityksessä ehdotetaan, että luovutaan keskitetystä valtakunnallisen öljyjätehuollon järjestelmästä ja solmitaan sen tilalle vapaaehtoinen Green deal -sopimus voiteluöljyalan eri osapuolia edustavien yhdistysten kanssa. Ehdotuksen lähtökohtana on varmistaa öljyjätteiden mahdollisimman tehokas keräys ja kierrätys sekä keventää viranomaisten hallinnollista taakkaa.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment